

Laat wetgever empirische kennis beter benutten!

Nienke Doornbos, Nieke Elbers, Marleen Kragting & Marijke Malsch¹

Aan de hand van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden laten de onderzoekers zien hoe bij het opstellen van wetten hierover wetenschap en wetgever op inefficiënte wijze langs elkaar heen hebben gewerkt. Zij doen een concreet voorstel om parlementariërs een instrument in handen te geven om empirisch onderzoek beter te benutten bij de totstandkoming van wetgeving.

Inleiding

De zaak van de Utrechtse tramschutter deed de discussie over het spreekrecht voor slachtoffers in het strafproces enige tijd geleden weer oplaaien. Verdachte Gökmen T. lachte nabestaanden en slachtoffers van de aanslag tijdens het voorlezen van hun verklaring vierkant uit. Hij spugde bovendien minachtend naar zijn advocaat en stak een middelvinger op naar de rechter. De rechtbank besloot de verdachte tijdens het verdere voorlezen van de slachtofferverklaringen uit de rechtszaal te verwijderen.²

Weinig wetgeving is zo controversieel als die betreffende het spreekrecht voor slachtoffers. De Tweede Kamer ging kort geleden, zij het zeker niet zonder tegenstem, akkoord met een volgende uitbreiding, namelijk om de verdachte verplicht aanwezig te laten zijn als het slachtoffer spreekt.³ De nabestaanden van Nicky Verstappen mochten bovendien recentelijk tijdens de zitting op de plaats van de officier van justitie plaatsnemen zodat zij de verdachte konden aankijken, toespreken en verwijten maken.⁴ Veel professionals lijken inmiddels hun oorspronkelijke bezwaren tegen de uitbreidingen van het spreekrecht te hebben ingeslikt, en hetzelfde geldt voor Kamerleden.

Hoe zit het met de empirische onderbouwing van de wetten over het spreekrecht van het slachtoffer en de steeds verdere uitbreidingen daarvan? Werkt het spreekrecht inderdaad 'therapeutisch', zoals indertijd verwacht werd? Bestaat er behoefte aan; wil het slachtoffer een dergelijke rol? Heeft het invloed op de rechter? Wat voor

empirisch onderzoek bestaat daarover en heeft de wetgever dit gebruikt? Daarover gaat dit artikel.

Evidence based wetgeving

Evidence based wetgeven wil zeggen dat wetgevingsvoorstellen⁵ steun vinden in wetenschappelijk onderzoek. Verwacht kan worden dat de wetgever bij het maken van nieuwe wetten '... rationeel en doelgericht handelt. De wetgever zou zich niet alleen door politieke en ideologische overwegingen [moeten laten (*red.*)] leiden, maar mede door relevante resultaten van wetenschappelijk onderzoek inzake de (te verwachten) effectiviteit van die interventies'.⁶

Zowel in de Aanwijzingen voor de regelgeving als in het Integraal Toetsingskader beleid en regelgeving (IAK) staat dat niet te lichtzinnig naar nieuwe wetgeving moet worden gegrepen. Eerst zou *ex-ante* onderzoek moeten worden verricht naar de noodzaak van een regeling.⁷ Kennis moet worden vergaard over de relevante feiten en omstandigheden; de doelen die moeten worden bereikt moeten zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden vastgesteld; onderzocht moet worden of die doelen ook op een andere, minder ingrijpende manier kunnen worden bereikt; en tot slot dienen de diverse mogelijkheden zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen.⁸ Niet alleen de beoogde gevolgen, maar ook mogelijke neveneffecten voor betrokkenen dienen in kaart te worden gebracht, bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het traject van besluitvorming.⁹ Tot voor kort werd binnen overheidsorganisaties echter slechts marginaal gebruik gemaakt van *ex-ante* evaluaties, die een zorgvuldige afweging van dit soort factoren mogelijk maken.¹⁰

Volgens Van Lochem & Van Gestel is de empirische onderbouwing van wetsvoorstellen in de memorie van toelichting erg dun en wordt bij de voorbereiding van wetsvoorstellen vooral gezocht naar draagvlak en bevestiging.¹¹ In de vakliteratuur zijn verschillende voorbeelden

Weinig wetgeving is zo controversieel als die betreffende het spreekrecht voor slachtoffers

beschreven van wetgevingstrajecten waarin onderzoeksresultaten werden genegeerd, onjuist werden gebruikt of waarbij selectief werd gewinkeld in de empirische literatuur (*cherry picking*).¹² Zo onderzochten Vermolen & Van Boom vijf wetsvoorstellen die in verband staan met een mogelijke toename of afname van claims ('claimcultuur'). De conclusie was dat de wetsvoorstellen niet of nauwelijks op in onderzoek vastgestelde feiten berustten. Bij een wetsvoorstel waarvoor wél empirisch onderzoek was gedaan, het wetsvoorstel affectieschade, werden de onderzoeksresultaten genegeerd en werd het wetsvoorstel indertijd afgewezen.¹³

Het is van belang dat bestaand empirisch onderzoek beter wordt benut tijdens wetgevingsprocessen. Als wetgeving op onjuiste empirische aannames berust, is de kans op onwenselijke effecten waarschijnlijk groter. Mogelijk wordt uitgegaan van een onjuiste weergave van een maatschappelijk probleem of bestaat dat probleem bij nader inzien niet, waardoor wetgeving overbodig is.¹⁴ Wetsvoorstellen die onvoldoende onderbouwd zijn of op onvoldoende draagvlak berusten, blijken soms te worden ingetrokken, terwijl er veel tijd en menskracht aan gespendeerd is.¹⁵ In een recente beschrijving van de stand van zaken met Empirical Legal Studies wordt gepleit voor meer syntheses en meta-analyses, zodat betrokkenen snel en volledig worden geïnformeerd over de (empirische) stand van zaken op een bepaald rechtsgebied. Een dergelijk pleidooi is zeker ook van toepassing op (bepaalde) wetgeving.¹⁶

Hoe kunnen (empirisch-)wetenschappelijke inzichten beter worden benut? Deze onderzoeksvraag beant-

Als wetgeving op onjuiste empirische aannames berust, is de kans op onwenselijke effecten waarschijnlijk groter

woorden wij aan de hand van de wetgeving over het spreekrecht voor slachtoffers. Deze casus is interessant omdat lopende het wetgevingstraject relevant empirisch onderzoek verscheen en omdat het een omstrede onderwerp is met uitgesproken voor- en tegenstanders.¹⁷ Wij nemen in deze bijdrage geen standpunt in over nut en noodzaak van het spreekrecht, maar willen op metaniveau onderzoeken hoe de wetenschappelijke rationaliteit zich verhoudt tot de politieke rationaliteit en hoe dat beter kan.

Methodologie

Wij verrichtten literatuuronderzoek om na te gaan welke empirische inzichten beschikbaar waren voorafgaand aan of ten tijde van het wetgevingstraject. Vervolgens is in de Kamerstukken onderzocht of, en zo ja op welke wijze, is verwezen naar empirisch onderzoek. Wij beperken ons tot twee wetten: (1) de initiatiefwet van Boris Dittrich (D66) van 21 juli 2004 waarbij een *beperkt* spreekrecht voor slachtoffers van ernstige misdrijven en nabestaanden werd geïntroduceerd, met als doel bij te dragen aan 'het

Auteurs

1. Dr. N. Doornbos is universitair docent Rechtssociologie aan de Universiteit van Amsterdam en was ten tijde van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel gastonderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Dr. N. Elbers is senior onderzoeker bij de Vrije Universiteit en onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). M. Kragting, MSc is junior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Prof. mr. dr. M. Malsch is hoogleraar Empirical Legal Studies aan de Open Universiteit en senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Het onderzoek waarover in deze publicatie verslag wordt gedaan, is gefinancierd door het Amsterdam Law and Behavior Institute (A-lab), de Universiteit van Amsterdam en de Open Universiteit.

Noten

2. Zie onder meer het rechtbankverslag in de *Volkskrant* van 3 maart 2020 (Huisman 2020). Gökmen T. werd tot levenslang veroordeeld voor moord op vier mensen,

poging tot moord op drie mensen en bedreiging met een terroristisch misdrijf van zeventien mensen. Rb. Utrecht 20 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:1046.

3. www.advocatenblad.nl/2020/10/06/kamermeerderheid-steunt-uitbreiding-slachtofferrechten/.

4. www.hartvannederland.nl/nieuws/2020/nabestaanden-verstappen-willen-jos-b-aankijken/.

5. Dat kan ook gaan om voorstellen ter implementatie van Europese wetgeving. Zie daarover A. Meuwisse, *Impact Assessment in EU law making* (diss. Tilburg), 2008.

6. M.V. Antokolskaia, 'Van politiek gestuurde wetgeving naar evidence based wetgeving: Nog een lange weg te gaan', in: W. van Boom, I. Giesen & A. Verheij (red.), *Capita Civilologie. Handboek empirie en privaatrecht* (p. 173-207), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 176.

7. Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop, te raadplegen via www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving-0.

8. Aanwijzing 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop, te raadplegen via www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving-0.

9. www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/75-evalueren-en/e-0.

10. D. Hanemaaijer, *Ex ante evaluatie in Nederland: de stand van zaken*, Den Haag: Boom Lemma 2012, p. 175; Klein Haarhuis constateert een stijgende lijn, C.M. Klein Haarhuis, *Ex ante onderzoek in metaperspectief*, Den Haag: WODC 2014, p. 43.

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

12. R. van Gestel, 'Wetgeving en wetenschap', *Ars Aequi* 2009, 33, p. 34-35; M.A.H. van der Woude, 'Tegen dovemansoren? Een verkennend onderzoek naar percepties over de onderlinge communicatie tussen strafrechtswetenschap en wetgever met het oog op de kwaliteit van strafwetgeving', in: H.R. Schouten (red.), *De spanningsrelatie tussen feiten, wetenschap en wetgeving*, Nijmegen: Wolf 2012, p. 1-72, i.h.b. p. 70; Antokolskaia 2013; N. Elbers, M. Malsch, P. van der Laan, A. Akkermans & C. Bijleveld, *Empirisch-juridisch onderzoek in Nederland: bespiegelingen over de stand van zaken in de rechtswetenschap*,

het juridisch onderwijs en de rechtspraktijk. Recht der Werkelijkheid, 2018 (1), p. 14-29; J.M. Vermolen & W.H. van Boom, 'Wetgeving en claimcultuur: rationeel proces of politiek ritueel?', *NTBR* 2017/35, afl. 8; Van Lochem & Van Gestel 2018.

13. Vermolen & Van Boom 2017.

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

15. M. Boone, 'Ongefundeerd wantrouwen in de rechterlijke macht, De empirische onderbouwing van het concept-wetsvoorstel minimumstraffen bij recidive van zware delicten', *Ars Aequi* september 2011, p. 620-624; *Kamerstukken II* 2012/13, 33151, nr. 10, p. 1.

16. B. Marseille, M. Smit, A. Akkermans, C. Bijleveld & M. Malsch, 'Empirical Legal Studies in Nederland: tussenstand en toekomst', *NJB* 2020/2406, afl. 36, p. 2767-2773; C. Bijleveld, A. Akkermans, M. Malsch, B. Marseille & M. Smit, *Nederlandse encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom juridisch 2020.

17. Ter illustratie: zie R. Kool, 'Les jeux sont faits (de teerling is geworpen)', *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2019 (1), p. 56-57.



begin van herstel van de emotionele schade, die bij het slachtoffers of bij diens nabestaanden is aangericht'.¹⁸ En (2) de wet van 14 april 2016 waarbij slachtoffers en nabestaanden *onbeperkt* spreekrecht kregen, dus niet meer slechts mochten spreken over de gevolgen van het strafbare feit voor henzelf maar dit ook mochten doen over schuld van de verdachte en een gewenste straf.¹⁹

Er zijn nog enkele andere wetsvoorstellen aangenomen waarin, onder meer, de kring van spreekgerechtigden werd uitgebreid, maar die wijzigingen waren minder ver gaand en daarom laten we ze buiten beschouwing. In een onderzoeksrapport dat wij schreven, gaan wij veel uitgebreider in op de wijze waarop in het wetgevingstraject gebruik is gemaakt (of niet) van empirisch onderzoek.²⁰

Hoewel er op dat moment al verschillende buitenlandse studies waren verschenen, is daar tijdens de parlementaire debatten (vrijwel) niet naar verwezen

Hier bespreken wij enkele hoofdbevindingen om te illustreren wat de meerwaarde kan zijn van een grondige ex ante evaluatie, waarbij we ons focussen op de empirische vragen die tijdens de parlementaire debatten opkwamen.

Empirische vragen

Therapeutische effecten?

Nederlands empirisch onderzoek naar het spreekrecht was ten tijde van het indienen van het initiatiefwetsvoorstel dat het spreekrecht introduceerde niet voorhanden. Dittrich baseerde zich vooral op de media, op gesprekken met slachtoffers en nabestaanden en op zijn eigen ervaringen als rechter. In de juridische vakliteratuur werden wel argumenten voor en tegen invoering van een spreekrecht besproken.²¹ Zo werd gewezen op het risico van het opnieuw getraumatiseerd raken van slachtoffers (secundaire victimisatie), het risico dat het slachtoffer onder druk wordt gezet door de verdachte, het risico van een te grote emotionalisering van het strafproces en het risico van een zwaardere belasting van het strafrechtelijk apparaat.²² Ook is tijdens het wetgevingsproces steeds weer aangevoerd dat de onschuldpresumptie in het gedrang kan komen door het spreekrecht.²³

Tegenover deze nadelen stonden mogelijke voordelen, zoals een betere informering van justitiële autoriteiten, bevordering van emancipatie van het slachtoffer, en correcte bejegening waardoor de satisfactie van het slachtoffer verhoogd wordt. Een enkele keer wordt hierbij verwezen naar publicaties uit het buitenland, maar een echte empirische onderbouwing van de meerwaarde of de risico's wordt niet gegeven.

Bij de parlementaire behandeling vragen vrijwel alle fractieleden zich af of slachtoffers wel écht gebaat zijn bij een mondeling spreekrecht. Kan het van nabij meemaken van het strafproces en de confrontatie met de verdachte niet juist de verwerking in de weg staan? Kan het spreekrecht niet ook juist leiden tot een toename van emotionele schade bij het slachtoffer? Uit welke gegevens blijkt herstel van emotionele schade? Zijn er onderzoekgegevens

uit bijvoorbeeld andere landen bekend, waaruit dat blijkt? Wat zijn hierover de algemeen aanvaarde gezichtspunten in de psychologie?²⁴

Hoewel er op dat moment al verschillende buitenlandse studies waren verschenen,²⁵ is daar tijdens de parlementaire debatten (vrijwel) niet naar verwezen. De antwoorden op de door Kamerleden gestelde vragen komen mondjesmaat en pas enkele jaren ná de invoering van de wet binnen. Leferink & De Vos rapporteerden in 2008 op basis van interviews met professionals en slachtoffers dat het aantal slachtoffers dat ter zitting spreekt toeneemt, hoewel het overgrote deel de voorkeur geeft aan een schriftelijke verklaring. In veel gevallen hebben slachtoffers geen behoefte aan het bijwonen van en optreden tijdens de zitting, of ze zien het als een te zware belasting. Over het therapeutische effect schrijven de auteurs dat respondenten allerlei gunstige effecten zien, maar ook dat er risico is op secundaire victimisatie. De respondenten zien geen meerwaarde in de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich uit te spreken over de straf.

Ruim vijf jaar na invoering van de eerste wet verscheen in opdracht van het WODC een evaluatie: een eerste kwantitatieve, empirische studie.²⁶ Uit dat onderzoek blijkt dat de belangrijkste reden voor slachtoffers om gebruik te maken van de schriftelijke slachtofferverklaring is het 'laten horen van de stem'. Slachtoffers willen soms ook de strafmaat beïnvloeden. Zij verwachten van het spreekrecht als effect dat de dader en anderen inzien wat de gevolgen van het misdrijf zijn geweest. De eerste auteur van het evaluatierapport, Lens, promoveerde in 2014 op empirisch onderzoek onder slachtoffers die gebruikmaken van het spreekrecht. Deze slachtoffers vulden vragenlijsten in, zowel vóór als na de zitting. De uitkomsten laten zien dat het spreekrecht nauwelijks of geen therapeutische of anti-therapeutische effecten heeft. Het spreekrecht leidt bovendien niet tot schending van de 'proportionaliteit': de respondenten (rechtenstudenten) willen geen bovenmatig zwaardere straffen als zij worden geconfronteerd met een slachtofferverklaring.

18. Stb. 2004, 382, in werking getreden op 1 januari 2005, *Kamerstukken 2000/01* – 2003/04, 27632; *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 5, p. 5.

19. Stb. 2016, 160, in werking getreden op 1 juli 2016. *Kamerstukken 2014/15* – 2015/16, 34082.

20. N. Doornbos, M. Kragting, N. Elbers & M. Malsch, *Wetgeving over spreekrecht voor slachtoffers: een voortdurende trein? Over de benutting van empirisch onderzoek bij de totstandkoming van wet-*

geving, Amsterdam: NSCR 2020, zie: https://inscr.nl/app/uploads/2020/11/NSCR_Wetgeving-over-spreekrecht-voor-slachtoffers_291020.pdf.

21. Y. Heslinga, 'Het slachtoffer heeft recht op eigen verhaal', *Proces* 1999 (10), p. 131-133; N. van Strien, 'De positie van slachtoffers in het strafproces', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting: Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 1999, p. 233-275.

22. Van Strien 1999, a.w., p. 260-261.

23. Dat was het geval bij de introductie van het (mondelinge) spreekrecht, maar zeker ook bij de latere wet die het spreken op zitting over schuld en straf mogelijk maakte.

24. *Kamerstukken II 2000/01*, 27632, nr. 6, p. 4, 6-8; *Handelingen II 2002/03*, 32, p. 2389. En opnieuw in de Eerste Kamer: *Kamerstukken I 2002/03*, 27632, nr. 104a, p. 5; *Kamerstukken I 2002/03*, 27632, nr. 104c, p. 3-4.

25. Zie onder meer E. Erez, *Victim Impact*

Statements, Canberra: Australian Institute of Criminology, 1991; A. Sanders, C. Hoyle, R. Morgan & E. Cape, 'Victim impact statements: Don't work, can't work', *Criminal Law Review*, 2001/6, p. 447-458.

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

Een punt van zorg is dat het spreekrecht ter zitting misschien juist anti-therapeutische effecten heeft. Daarover was al iets bekend uit buitenlands onderzoek. Sanders e.a. vonden bijvoorbeeld in 2001 dat 33% van de slachtoffers zich na de schriftelijke *victim impact statement* beter voelde, 50% zei dat het geen invloed had gehad en 18% voelde zich slechter.²⁷

In 2015, inmiddels tien jaar na de invoering van het spreekrecht, verschijnt literatuuronderzoek van Kunst waarin hij, kort samengevat, concludeert dat slechts een kleine minderheid van slachtoffers langdurig ontregeld is door het misdrijf, de rest herstelt zich binnen een afzienbare tijd. Volgens Kunst is er weinig empirisch onderzoek dat laat zien dat het spreekrecht therapeutisch of juist anti-therapeutisch werkt. De onderzoeker vindt dat er eerst meer onderzoek moet worden gedaan, alvorens nieuwe wetgeving betreffende het spreekrecht te maken.²⁸

Alternatieven?

Volgens de *Aanwijzingen voor de regelgeving* moeten ook alternatieven voor het maken van een nieuwe wet in ogenschouw worden genomen. Als er 'lichtere' alternatieven voorhanden zijn met mogelijk minder schadelijke neveneffecten, dan dient daarvoor te worden gekozen. Een 'lichtere' variant van het spreekrecht was voorhanden, en wel in de vorm van de schriftelijke slachtofferverklaring. Vanaf de zomer van 1999 liepen er in een aantal arrondissementen experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring.²⁹ Zowel minister Donner van Justitie als de Raad van State raadden aan om eerst de ervaringen hiermee af te wachten, voordat overgegaan zou worden tot het mondelinge spreekrecht. Ook de PvdA en zelfs de eigen fractieleden van D66 vragen zich af of het initiatiefwetsvoorstel de evaluatie niet zal door kruisen.³⁰

Voor Dittrich gaan de ontwikkelingen echter niet snel genoeg. Het slachtofferspreekrecht is 'een principiële keuze (...) voor een formele rol van het slachtoffer op de terechtzitting' die (...) een stap verder gaat dan wat de experimenten met de schriftelijke slachtofferverklaring beogen. Daarom behoeft niet gewacht te worden op de evaluatie van die experimenten.³¹ Hij vindt het vooral van belang dat slachtoffers en nabestaanden zelf het woord kunnen voeren en daarin niet afhankelijk zijn van de officier van justitie of de rechter. Hij voelt zich daarin gesteund door een positief advies van de NVvR en het eerste interim-rapport van het onderzoeksproject *Strafvoordering 2001*.³² In het interim-rapport wordt inderdaad voorgesteld een beperkt mondelinge spreekrecht in te voeren, maar erg van harte lijkt dat niet te gaan: gezien internationale ontwikkelingen 'kunnen wij er waarschijnlijk niet omheen om in de toekomst (in ieder geval in beperkte mate) een spreekrecht voor slachtoffers in te voeren. Vanwege de grote nadelen van het spreekrecht (o.a. het gevaar van secundaire victimisatie) is hierbij echter wel grote behoedzaamheid geboden'.³³

De evaluatie van de experimenten met schriftelijke slachtofferverklaringen³⁴ verschijnt op een moment waarop de politieke coalities al gesmeed zijn, namelijk daags voor de algemene beschouwingen.³⁵ De uitkomsten zijn – met terugwerkende kracht – wel relevant voor de politie-

Het gebrek aan draagvlak onder professionals (met name rechters) blijkt tien jaar later nog steeds te bestaan

ke besluitvorming. Driekwart van de slachtoffers en nabestaanden heeft het opstellen van een *schriftelijke* slachtofferverklaring als waardevol ervaren.³⁶ Aan ongeveer een derde was door de rechter geen mogelijkheid geboden om ter zitting een mondelinge toelichting te geven op de schriftelijke slachtofferverklaring. Een deel van deze groep (40%, van een derde dus) had die mogelijkheid wel graag gehad.³⁷ De meeste geïnterviewde professionals (N=46) vinden de schriftelijke slachtofferverklaring een goede aanvulling op wat er eerder al mogelijk was. Een wettelijk mondelinge spreekrecht wordt echter door vrijwel alle professionals afgewezen.

Het gebrek aan draagvlak onder professionals (met name rechters) blijkt tien jaar later nog steeds te bestaan, ook wat betreft de mogelijkheid van het slachtoffer om te spreken over de schuld en de gewenste straf, een dus in potentie nog grotere inbreuk op de onschuldpresumptie. In een enquête van het weekblad *Vrij Nederland* onder 689 leden van de rechterlijke macht spreekt 77,4% van de rechters en 70,5% van de officieren van justitie zich uit tegen het wetsvoorstel van VVD-minister Fred Teeven voor uitbreiding van het spreekrecht.³⁸ Ook in de academische literatuur klinkt het verwijt dat de wetgever de precaire balans tussen de belangen van de verdachten en de slachtoffers uit het oog heeft verloren; er is volgens Kool sprake van een 'voortdenderende trein' waar onvoldoende ruimte is voor tegenspraak.³⁹

Mogelijke beïnvloeding rechter?

In twee empirische artikelen over de effecten van het spreekrecht in Australië, Amerika en Engeland was eerder al vastgesteld dat *victim impact statements* weinig effect hebben op de uitspraak, en dat wordt later door Lens (2014) bevestigd. Er worden dan geen zwaardere straffen opgelegd, maar ook geen minder zware straffen.⁴⁰

Over de mogelijke invloed van het spreekrecht op het oordeel van de rechter worden in het parlementaire debat bij de introductie van het spreekrecht vele vragen gesteld.⁴¹ Ook wordt de vrees uitgesproken dat slachtoffers en nabestaanden morele druk zullen ervaren om gebruik te maken van het spreekrecht, omdat de zaak anders wellicht minder aandacht krijgt of de dader een minder hoge straf.⁴² Dittrich schat in dat het mondelinge spreekrecht niet zal leiden tot zwaardere straffen, maar geeft toe dat 'je dat nooit met volle zekerheid voor alle gevallen kunt zeggen'.⁴³ Niet alleen is onduidelijk wat feitelijk de invloed zal zijn, ook verschilt men van mening over wat in dit opzicht wenselijk is. Het debat gaat vooral over dat laatste.⁴⁴ Ook bij de latere wetsvoorstellen komt dit punt weer ter sprake, ondanks het bestaande onderzoek dat laat zien dat er weinig evidentie is voor een dergelijke invloed op het oordeel van de rechter.

Behoeften van slachtoffers?

Een volgend empirisch punt dat in de parlementaire discussie over alle wetten (wetsvoorstellen) die wij hebben bekeken voortdurend terugkeert, betreft de vraag hoe groot nu eigenlijk de groep is van slachtoffers die van een mondelinge spreekrecht gebruik wil maken, en tevens of zij daarbij ook over de schuld en de straf willen spreken.

Het WODC verricht in 2008, dus nadat de eerste wet al in werking is getreden en het mondelinge spreekrecht een feit is, een systematische literatuurstudie naar behoeften van slachtoffers.⁴⁵ Als slachtoffers 'open' wordt gevraagd naar hun behoeften, noemen zij zelden uit zichzelf dat zij op de zitting willen spreken, zo blijkt uit deze studie. Het spreken op de zitting lijkt dus geen primaire behoefte te zijn in de beleving van slachtoffers, want zij komen er uit zichzelf niet mee.

De evaluatiestudie van Lens e.a. (2010) laat zien dat '... het spreekrecht (nog) niet in groten getale wordt gebruikt'. Het aantal sprekers op jaarbasis wordt geschat op zo'n 230 à 260. Het aantal opgestelde schriftelijke slachtofferverklaringen is hiervan een veelvoud.⁴⁶ De meeste slachtoffers die gebruik kunnen maken van het mondelinge spreekrecht 'zien er bewust van af', zo stelt het rapport.⁴⁷

Bij de wetsvoorstellen die volgen op de invoering van het spreekrecht is er aanzienlijk meer empirisch onderzoek beschikbaar dan bij het initiatiefwetsvoorstel. Dat onderzoek suggereert geen overweldigende behoefte aan het spreken op de zitting. Het empirisch onderzoek van Lens e.a. (2010) laat bovendien zien dat het willen beïnvloeden van de strafmaat inderdaad een rol kan spelen in de overwegingen van slachtoffers om te spreken op zitting, maar dat dit slechts een van de factoren is uit een serie die van belang zijn voor het slachtoffer. De groep die over de straf zou willen spreken blijkt bovendien niet erg omvangrijk te zijn.

Het spreken op de zitting lijkt geen primaire behoefte te zijn in de beleving van slachtoffers

Slachtoffers hebben bovendien soms behoeften die juist tegengesteld lijken aan het willen spreken op de zitting. Uit een in 2015 verschenen onderzoek naar privacy-behoeften van slachtoffers, blijkt dat een deel van de slachtoffers juist niet wil spreken ter zitting, en ook overigens zo min mogelijk participeert in het strafproces, uit angst voor de verdachte en zijn vrienden.⁴⁸ Dertien van de 43 slachtoffers (30%) die meededen aan het onderzoek gingen om die reden niet naar de zitting, en oefenden dus ook niet het mondelinge spreekrecht uit. Het bijwonen van de zitting vinden slachtoffers emotioneel zwaar.⁴⁹ Van het mondelinge spreekrecht wordt dan ook niet veel gebruik gemaakt, zo laat dit onderzoek zien, en in dat opzicht komt het overeen met onder meer het onderzoek van Lens e.a. (2010). Vaker schrijft het slachtoffer een schriftelijke slachtofferverklaring en leest de rechter die tijdens de zitting voor. Dit onderzoek is vrijwel niet ter sprake gekomen tijdens de parlementaire behandeling van latere wetsvoorstellen.

De vraag naar de behoefte om te spreken op zitting en om dat ook over de straf en de schuld te doen, blijft steeds weer opspelen, óók bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel onbeperkt spreekrecht en het recente wetsvoorstel dat de verschijningsplicht van de verdachte moet gaan regelen.⁵⁰ Doel van dit laatste wetsvoorstel is dat de verdachte aanwezig is als het slachtoffer gebruik maakt van het spreekrecht. Tijdens de behandeling van de diverse wetsvoorstellen stellen Kamerleden regelmatig aan de orde dat er geen harde cijfers zijn over hoe groot de groep is die wil spreken ter zitting, ook over schuld en straf. Ook wordt telkens de vraag gesteld naar wat doel en noodzaak is van het wetsvoorstel dat het spreken over schuld en straf mogelijk maakt, nu rechters toch al toelaten dat het slachtoffer zich daarover uitlaat en uit het onderzoek van Lens e.a. (2010) bovendien blijkt dat slachtoffers grotendeels tevreden zijn met het beperkte spreekrecht en de schriftelijke slachtofferverklaring.

Wat het nu voorliggende wetsvoorstel betreft, dat de verschijningsplicht van de verdachte regelt en dat ondanks de recente aanvaarding ervan door de Tweede Kamer kritisch is ontvangen: met een in verband met de *Utrechtse tramschutter* bijna omineuze blik waarschuwt de Raad van State in zijn advies: 'Het is bovendien mogelijk dat de verdachte die wordt gedwongen om te verschij-

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

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

29. Kool e.a. 2002, p. 7.

30. Kamerstukken II 2000/01, 27632, nr. 6, p. 6 en 12 (Verslag II).

31. Kamerstukken II 2000/01, 27632, A, p. 6.

32. Kamerstukken II 2000/01, 27632, A, p. 6.

33. Van Strien 1999, a.w., p. 252.

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

35. *Handelingen II* 2002/03, 32, p. 2389.

36. Kool e.a. 2002, a.w., p. 23.

37. Idem, p. 28.

38. H. Lensink & M. Husken, 'De rechter is het zat', *Vrij Nederland* 10 december 2013, www.vn.nl/de-rechter-is-het-zat/.

39. Kool 2019, p. 56-57.

40. Erez, 1991, a.w.; Sanders et al, 2001, a.w.; Lens 2014 vond iets soortgelijks.

41. Kamerstukken II 2000/01, 27632, nr. 6, p. 2-3, 5-7; *Handelingen II* 2002/03, 32, p.

2386, 2389. Ook in de Eerste Kamer komt dit punt opnieuw aan de orde, zie o.m. *Kamerstukken I* 2002/03, 27632, nr. 104a, p. 2.

42. *Kamerstukken II* 2000/01, 27632, nr. 6, p. 7; *Handelingen II* 2002/03, 32, p. 2389 en *Handelingen II* 2002/03, 35, p. 2708.

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

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

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

Den Haag: Boom 2008.

46. Lefeink & Vos 2008, a.w.

47. Lens e.a. 2010, p. 97.

48. Malsch e.a. 2015.

49. Malsch e.a. 2015.

50. Wetsvoorstel 35349 is op 13 oktober 2020 aangenomen door de Tweede Kamer, zie *Handelingen II* 2021/21, nr. 13, item 13.

nen zich onwelwillend of ongeïnteresseerd zal opstellen, hetgeen door het slachtoffer als onaangenaam kan worden ervaren.⁵¹

Conclusies

Het spreekrecht is zonder duidelijke empirische grondslag geïntroduceerd. Op ten minste drie cruciale punten tastte men grotendeels in het duister, namelijk over de behoeften van slachtoffers, een mogelijk therapeutisch effect van het spreekrecht, en over de invloed van de slachtofferverklaring op het oordeel van de rechter. Alternatieven voor het mondeling spreekrecht zijn in het parlementaire debat nauwelijks ter sprake gekomen en een evaluatie van de schriftelijke slachtofferverklaringen werd niet afgewacht. Noch voor een grote behoefte aan het spreken op de zitting, noch voor een omvangrijke behoefte om dit over schuld en straf te doen, bestaat empirische onderzoeksevidentie, in tegendeel. Wat wél duidelijk is geworden, is dat de schriftelijke variant van het spreekrecht vaak de voorkeur geniet boven de mondelinge.

Ondanks het feit dat in 'het veld' en in het parlement principiële zorgen bestonden over een mogelijke door kruising van de onschuldpresumptie en een disbalans in het strafproces, is de wetgever blijven inzetten op uitbreiding van de reikwijdte van het spreekrecht. Andere behoeften van slachtoffers, bijvoorbeeld aan privacy,⁵² kregen relatief minder aandacht van de wetgever. Wij onderschrijven dan ook de bevinding van Kool dat sprake is van een 'voortdenderende trein' waar te weinig is geluisterd naar tegenspraak.⁵³

Terugkijkend op deze casus valt op hoe weinig efficiënt het empirisch onderzoek is benut. Aan buitenlandse studies is aanvankelijk nauwelijks aandacht besteed. Ongeveer zeven jaar ná de introductie van het spreekrecht wordt, mede op instigatie van Tweede Kamerleden, aan het WODC de opdracht gegeven om *alsnog* literatuuronderzoek te verrichten naar de behoeften van slachtoffers,⁵⁴ en naar secundaire victimisatie.⁵⁵ Dit betreft literatuuronderzoek dat bij uitstek als ex-ante onderzoek verricht had kunnen worden. Al die tijd ontbreekt het de parlementariërs aan cruciale overzichts-informatie; wetenschappers staan als criticasters aan de zijlijn en ook binnen de juridische professies is er weinig draagvlak.

Voorstel voor betere benutting empirisch onderzoek

Als het om een complex onderwerp gaat waarbij normatieve en empirische vragen met elkaar verweven zijn en vrijwel alleen onderzoek uit andere landen beschikbaar is, zoals bij het spreekrecht het geval was, verdient het aanbeveling om dit – ex-ante – onderzoek uit te besteden aan empirisch-juridische onderzoekers. Een dergelijk onderwerp is te complex om 'even' snel in beeld te brengen.

De casus van het spreekrecht laat zien dat er behoefte is aan ex-ante literatuurstudie waarin normatieve en empirische vragen ontrafeld worden. Het is van belang

Door de professionalisering van de ex-ante analyse kan het evidence based wetgeven daadwerkelijk een boost krijgen

om een objectief beeld te geven van de stand van de wetenschap (wat is wel en niet bekend; wat zijn de bevindingen van empirisch onderzoek en hoe betrouwbaar is dat onderzoek?). Voor wat betreft de normatieve vragen kan een inventarisatie worden gemaakt van voor- en tegenargumenten, zonder dat daaruit een conclusie volgt (die is immers aan de politiek). De casus heeft laten zien dat dat onderzoek uiteindelijk tóch gedaan moet worden, dus dan valt het verreweg te verkiezen om dit vóór het opstellen van de wet te doen.

Parlementariërs zouden voorafgaand aan de behandeling van een wetsvoorstel gebruik moeten kunnen maken van hun recht om onderzoek door derden, bijvoorbeeld empirisch-juridische onderzoekers, te laten verrichten, zoals is vastgelegd in de Regeling parlementair en extern onderzoek.⁵⁶ De procedure hiervoor zou naar onze mening vereenvoudigd dienen te worden en het parlement zou hiervoor ook een budget dienen te krijgen. Het tijdsverlies dat optreedt als gevolg van een dergelijk onderzoek wordt naar verwachting ruimschoots gecompenseerd door de veel efficiëntere wijze waarop het parlementaire debat kan verlopen.⁵⁷

Door de professionalisering van de ex-ante analyse kan het evidence based wetgeven daadwerkelijk een boost krijgen. Belangrijkste meerwaarde ten opzichte van de bestaande situatie is dat Kamerleden objectiever geïnformeerd worden en zich kunnen concentreren op hun eigenlijke taak, namelijk het beoordelen van de noodzaak, wenselijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van nieuwe wetgeving. •

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

52. Zie daarover M. Malsch, N. Dijkman & A. Akkermans, *Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces*, Den Haag: Boom Criminologie 2015.

53. Kool 2019, a.w., p. 56-57.

54. Ten Boom e.a. 2008.

55. Wijers & De Boer 2010.

56. Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024414/2018-11-27>.

57. Zie voor de omslachtige wijze waarop het parlementaire debat over het mondelin-

ge spreekrecht is gevoerd ons eerdergenoemde rapport: https://nscr.nl/app/uploads/2020/11/NSCR_Wetgeving-over-spreekrecht-voor-slachtoffers_291020.pdf.

Dit rapport bespreekt de introductie van het spreekrecht, en het wetsvoorstel dat het spreekrecht uitbreidde met de mogelijkheid om uitspraken te doen over schuld en straf. Ook gaat dit rapport kort in op de onderbouwing van het wetsvoorstel dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt en dat de verschijningsplicht van de verdachte ter zitting regelt.