OPENBAAR MINISTERIE

Slachtoffers en slachtofferrechten

Een schets van wet en werkelijkheid

In het kort

Organisaties die zich met criminaliteit en strafrecht bezighouden, kregen door allerlei ontwikkelingen belangrijke taken erbij. De terecht toegenomen aandacht voor het slachtoffer en de daaruit voortvloeiende uitbreiding van slachtofferrechten brengen praktische uitdagingen en principiële dilemma's mee. Dit essay biedt een reflectie op de essentiële vraag hoe in de hele breedte van het strafrecht beter tegemoet kan worden gekomen aan de belangen en behoeften van het slachtoffer, binnen, en mogelijk ook buiten het strafrecht. Hierbij gaat het om de op het algemeen belang gerichte doelen van het strafproces en de persoonlijke belangen van slachtoffers.
De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde komt vooral neer op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Alle andere taken die de wetgever het OM heeft toebedeeld, waaronder de zorg voor slachtofferrechten, zijn afgeleid van die centrale taak. Bij de uitvoering van die strafvorderlijke taak staan de verdachte en het gepleegde delict centraal en niet direct het slachtoffer. In het bestaande strafrechtsysteem voelen slachtoffers zich vaak niet of onvoldoende gezien en gehoord. Daarmee is meteen een dilemma benoemd waarmee alle organisaties binnen de strafrechtsketen kampen; het slachtoffer, maar ook de verdachte en de maatschappij zijn gebaat bij tijdigheid en voorspelbaarheid. Echter, de vele verschillende belangen en doelen rond het strafproces kunnen conflicteren en doen dat ook vaak. Hierdoor duurt het strafproces niet korter maar langer.

Samenvattend
Slachtoffers moeten duidelijk, tijdig en toegankelijk informatie krijgen over het verloop van een strafproces en over hun mogelijke rol, omdat dit kan bijdragen aan het herstel van de schade die de dader aanrichtte in hun leven. Het Openbaar Ministerie heeft een verbeterproces in gang gezet om binnen de organisatie kennis te verspreiden over slachtofferrechten en om de taken op dit gebied op een nog hoger plan te brengen. Ook het OM moet dus nog meer doen. Tegelijkertijd blijkt dat de werkelijkheid weerbarstig is en dat er grenzen zijn aan wat organisaties als de politie, het OM en de rechtspraak kunnen bieden. Bovendien, meer rechten betekenen niet altijd meer recht. Te hoge verwachtingen over de helende werking van het strafrecht werkt teleurstelling in de hand wat extra belastend is en soms zelfs traumatisch kan uitwerken. Alle partijen in de strafrechtspleging die met slachtoffers en hun belangen van doen hebben zullen daarom in gesprek moeten blijven over de wijze waarop het beste tegemoet kan worden gekomen aan de noden van slachtoffers, opdat zij, ondanks het onrecht dat hun is aangedaan, verder kunnen met hun leven.

Slachtoffers en slachtofferrechten

Een schets van wet en werkelijkheid

Iemand die buiten zijn schuld lichamelijke, financiële en/of geestelijke schade lijdt, wordt een slachtoffer genoemd. Een ramp, een ongeval of een misdrijf treft mensen van vlees en bloed, vaak onverwacht en altijd ongewenst. Zij die tegen hun wil betrokken raken bij een strafbaar feit ervaren vaak sterke gevoelens van onmacht en onrecht. Het is diep menselijk om deze gevoelens teniet te willen doen en onrecht recht te trekken. Alle culturen, historische en hedendaagse, kennen regels die beogen bij te dragen aan het herstel van wat gebroken is. Straffen is daartoe een van de middelen.

In het Nederlandse strafproces heeft het slachtoffer nog maar relatief kort een plaats gekregen. In zekere zin is dat te verklaren uit de lange geschiedenis van gerechtigheid die terugvoert op de goden van Egypte en Babylonië en via religieuze geschriften, middeleeuwse praktijken en verlichtingsidealen uiteindelijk uitmondde in wat we het moderne strafrecht noemen. Daarin staat niet de daad of het slachtoffer centraal, maar de persoon van de dader. Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw werd er stap voor stap steeds meer ruimte voor het slachtoffer ingeruimd. Naast de criminologie, de wetenschap die onderzoekt wat de oorzaken van criminaliteit zijn, ontstond de victimologie, waarin het slachtoffer en slachtofferschap centraal staan. Rechten van het slachtoffer, zoals het recht op informatie, het recht om op zitting te spreken en om schadevergoeding te vragen, werden neergelegd in wetten.

Organisaties die zich met criminaliteit en strafrecht bezighouden, kregen er door deze ontwikkelingen belangrijke taken bij. Waar de strafrechtspleging zich in het verleden uitsluitend richtte op de opsporing en vervolging van strafbare feiten – en daarmee dus op verdachten en daders – moet tegenwoordig het slachtofferbelang worden meegewogen bij te nemen beslissingen en moeten de genoemde rechten worden uitgevoerd als het slachtoffer daarom vraagt. In het (nieuwe) Wetboek van Strafvordering, dat naar verwachting in 2029 in werking zal treden, staat expliciet dat ‘strafvordering plaats heeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer’.

De toegenomen aandacht voor het slachtoffer en de daaruit voortvloeiende uitbreiding van slachtofferrechten brengen praktische uitdagingen en principiële dilemma’s mee. Dit essay beoogt enkele van die praktische en principiële vragen uit te diepen, zonder daarmee iets af te doen aan het belang van zo goed mogelijke slachtofferzorg en de taken en taakverdeling die de wetgever voor ogen heeft gehad. Eerder gaat het om een reflectie op de essentiële vraag hoe het best tegemoet kan worden gekomen aan de belangen en behoeften van het slachtoffer, binnen, en mogelijk ook buiten het strafrecht. Daartoe wordt in eerste instantie in grove streken de geschiedenis van gerechtigheid geschetst, waarna dieper wordt ingaan op de doelen van het strafproces en de verhouding tussen die op het algemeen belang gerichte doelen en de persoonlijke belangen van slachtoffers. Vervolgens komen de verschillende slachtofferrechten ter sprake en de manier waarop verschillende organisaties zoals de politie, Slachtofferhulp Nederland, het OM, de advocatuur, de rechtspraak en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) daaraan uitvoering geven. Slachtofferrechten en slachtofferzorg zijn daarbij onderscheidend.

Verder komen enkele nieuwe ontwikkelingen ter sprake, zoals afdoening door middel van een strafbeschikking en digitale criminaliteit waarbij grote groepen slachtoffers zijn betrokken.

Oog om oog

Wie als slachtoffer betrokken raakt bij een ongeluk of strafbaar feit, ervaart vaak een verlies van controle. Dat brengt gevoelens van onzekerheid en wantrouwen met zich mee. De behoefte om daders ter verantwoording te roepen voor het leed dat zij anderen hebben aangedaan, bedoeld of onbedoeld, is zo oud als de mensheid zelf. In de oudste, ons bekende gemeenschappen waren het vooral goden die de balans tussen recht en onrecht opmaakten en daders konden straffen. De Egyptische godin Ma'at bijvoorbeeld woog het hart van de doden met een veer om te oordelen of zij zich bij leven goed hadden gedragen. Het Babylonische rijk kende Marduk, de god van orde en gerechtigheid en de Grieken eerden Themis als de godin van het recht. De Romeinen doopten deze godin vervolgens Justitia.
Lokale koningen en heersers werden vaak gezien als de vertegenwoordigers van de goden op aarde. Beroemd is koning Hammurabi die bijna tweeduizend jaar voor onze jaartelling leefde en koning van de gerechtigheid werd genoemd. Hammurabi liet 282 regels en verordeningen op een vulkanische zuil beitelen, waaronder regels over de manier waarop dieven en moordenaars gestraft moesten worden. Belangrijk uitgangspunt was het beginsel oog om oog, tand om tand. Juristen noemen dit het talio-principe; wie een ander letsel toebrengt, mag worden gestraft met hetzelfde letsel.
Ook in religieuze boeken als de Thora, de Bijbel en de Koran staan regels over de manier waarop daders gestraft en slachtoffers gecompenseerd moeten worden. Veel van deze regels zijn gebaseerd op het talio-principe dat in feite niet alleen over vergelding gaat, maar ook om de grenzen daarvan. Een oog voor een oog betekent namelijk dat iemand niet harder mag worden gestraft dan het onrecht rechtvaardigt. Daarnaast kwamen er gaandeweg regels om tot een andere soort schadeloosstelling te komen dan fysieke vergelding, bijvoorbeeld door schade te vergoeden. Het beginsel van immateriële en materiële schadevergoeding, zoals wij dat nu kennen, dateert al uit de Romeinse tijd.

Doelen van het strafrecht

Het al dan niet goddelijke streven naar een rechtvaardige reactie op gepleegd onrecht leidde in het verleden lang niet altijd tot hernieuwd evenwicht in de rechtsorde. Talloos zijn de voorbeelden waarin slachtoffers of hun nabestaanden zich liever persoonlijk wreekten op daders. Daardoor ontstond meer dan eens een keten van wraak en weerwraak waardoor gemeenschappen en samenlevingen werden ontwricht. Om deze vorm van willekeur te voorkomen en ongebreidelde wreedheid en eigenrichting tegen te gaan, ontwikkelde zich in de loop van de tijd het zogeheten ius puniendi. Dat is het exclusieve recht van de overheid om strafbare feiten te onderzoeken, verdachten te vervolgen en daders te straffen. In Nederland is die taak toebedeeld aan het openbaar ministerie. Dat staat met zoveel woorden in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie: 'Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken.'

Die strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde komt vooral neer op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Alle andere taken die de wetgever het OM heeft toebedeeld, waaronder de zorg voor slachtofferrechten, zijn afgeleid van die centrale taak. Bij de uitvoering van die strafvorderlijk taak staat zoals gezegd de mogelijke dader centraal en niet de daad of het slachtoffer. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de doelen die het strafrecht nastreeft: vergelding, preventie, en re-integratie.
Vergelding heeft te maken met normstelling. Wie een strafbaar feit pleegt, en daarmee de regels overtreedt, moet daarvoor boeten. Daarmee geeft de overheid een maatschappelijk signaal af dat bepaalde gedragingen niet wordt getolereerd en dat algemene gevoelens van rechtvaardigheid serieus worden genomen. Met vergelding is dus een algemeen belang gediend. De overtreffende trap van vergelding is wraak. Wraak is een persoonlijke en vaak emotionele reactie op ervaren onrecht. Wraak is meestal niet gericht op het herstellen van gerechtigheid, maar eerder op het bevredigen van een emotionele behoefte om de dader te laten bloeden voor het onrecht dat is begaan. Met wraak is dus vooral een persoonlijk belang gediend.
Preventie heeft eigenlijk drie betekenissen, namelijk voorkomen dat een dader nog een keer de fout in gaat (speciale preventie), het afschrikken van potentiële andere daders (generieke preventie) en het beschermen van de samenleving. Ook hier gaat het dus vooral om een algemeen, maatschappelijk belang. Re-integratie ten slotte gaat over de manier waarop iemand die geboet heeft voor zijn daden terug moet kunnen keren in de maatschappij. De samenleving als geheel is ermee gediend dat afgestrafte daders niet opnieuw onrecht veroorzaken en zich voortaan aan de regels houden.
In dit systeem van daderstrafrecht voelen slachtoffers zich vaak niet of onvoldoende gezien en gehoord. En dat terwijl het strafrecht meestal begint met een slachtoffer dat een melding of aangifte doet bij de politie. Hier knelt het verschil tussen het persoonlijke belang van het slachtoffer en het algemeen belang dat het strafrecht nastreeft. Als een dader is bestraft, zijn geldboete heeft betaald, zijn taakstraf heeft vervuld of zijn tijd in de gevangenis heeft uitgezeten, is het algemeen belang bevredigd en zet de maatschappij een punt. Voor slachtoffers kunnen gevoelens van verdriet, woede en onmacht levensbepalend zijn. Niet voor niets zeggen veel slachtoffers of nabestaanden van ernstige strafbare feiten vaak dat zij levenslang hebben gekregen.

De ontwikkeling van slachtofferrechten

Om het verschil tussen algemeen en persoonlijk belang enigszins te overbruggen en meer recht te doen aan het onrecht dat slachtoffers is aangedaan, zijn sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw steeds meer zogeheten slachtofferrechten geformuleerd en vastgelegd in wetgeving. Dat begon met de commissie Wettelijke voorzieningen slachtoffers in het strafproces onder leiding van rechter Corry Terwee-van Hilten en eindigde vooralsnog met de Wet uitbreiding slachtofferrechten (2021). Ook internationaal kregen slachtoffers meer erkenning, zoals onder andere blijkt uit de United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse (1985) en de Europese richtlijn waarin minimumnormen staan voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (2012). In 2017 werd deze richtlijn in Nederland uitgewerkt in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten. In het (nieuwe) Wetboek van

strafvordering staat, zoals eerder opgemerkt, dat ‘strafvordering plaats heeft op een wijze die recht doet aan de belangen van het slachtoffer’. Een dergelijk uitgangspunt ontbreekt in het huidige wetboek waarin alleen afzonderlijke rechten van slachtoffers staan beschreven (art. 51a-h). Zo heeft het slachtoffer recht op informatie en de inzage in procestukken, kan het slachtoffer aan de officier van justitie vragen om stukken aan het dossier toe te voegen, kan het slachtoffer een schriftelijke slachtofferverklaring opstellen en heeft het slachtoffer, als het gaat om ernstige misdrijven, ook spreekrecht. Inmiddels is de kring van spreekgerechtigden uitgebreid tot stief- en pleegfamilieleden. Sinds 1 juli 2024 moeten verdachten van ernstige zeden- of geweldsmisdrijven die in voorlopige hechtenis zitten aanwezig zijn als slachtoffers of nabestaanden hun spreekrecht uitoefenen. Daarnaast kan het slachtoffer om schadevergoeding verzoeken en kan er herstelbemiddeling en/of mediation plaatsvinden als slachtoffer en dader daarmee alle twee instemmen. In andere nationale en internationale regelingen staan nog meer rechten omschreven, zoals het recht om praktische ondersteuning te krijgen van een organisatie als Slachtofferhulp Nederland. Een eigen advocaat inschakelen kan altijd. Bij ernstige gewelds- of zedenfeiten is dat kosteloos. Ook kan het slachtoffer zich in sommige gevallen wenden tot het Schadefonds Geweldsmisdrijven voor financiële compensatie. Het slachtoffer bepaalt zelf of gebruik van deze rechten wordt gemaakt.

De organisatie van het slachtofferbelang

Met de toenemende aandacht voor slachtofferbelangen groeiden ook de taken van verschillende organisaties die met slachtoffers en nabestaanden te maken (kunnen) krijgen. Hieronder worden de belangrijkste taken benoemd die raken aan de Nederlandse strafrechtspleging. De praktische problemen waarmee deze organisaties worden geconfronteerd in de uitoefening van hun opdracht blijven daarbij niet onbenoemd, al is van volledigheid geen sprake.

De politie

In het hierboven genoemde Besluit slachtoffers van strafbare feiten staat onder andere beschreven hoe de politie met slachtoffers moet omgaan. De politie is vaak de eerste organisatie met wie slachtoffers van strafbare feiten te maken krijgen, al blijkt de aangiftebereidheid, met name onder slachtoffers van seksueel geweld, laag. Dat brengt meteen al bepaalde dilemma’s mee. Sommige slachtoffers zijn bang niet serieus genomen te worden, vrezen de wraak van een dader, of geloven niet dat het strafrecht hun echt kan helpen. Die angst is niet helemaal denkbeeldig; de realiteit is dat in ongeveer 16 procent van alle aangiftes het uiteindelijk tot een veroordeling komt. Bij seksuele misdrijven ligt dit percentage zelfs nog iets lager. Uiteraard kan de politie het verhaal van een aangever niet voetstoots als waarheid aannemen. Onderzoek zal meer duidelijkheid moeten geven en dat is soms lastig als het verhaal van het slachtoffer recht tegenover het verhaal van de verdachte staat.

In dit licht is het des te belangrijker om slachtoffers die zich bij de politie melden zo goed mogelijk voor te lichten, ook over het soort ondersteuning dat zij kunnen krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verwijzing naar Slachtofferhulp Nederland, de organisatie die emotionele ondersteuning, praktische hulp en juridisch advies geeft aan slachtoffers, nabestaanden, getuigen

en andere betrokkenen. Belangrijk is verder dat de politie vertelt hoe iemand aangifte kan doen en wat daarvan de mogelijke consequenties zijn, uitleg geeft over mogelijke beschermingsmaatregelen, verwijst naar mogelijke vormen van rechtsbijstand en juridisch advies en de mogelijkheden om schadevergoeding te krijgen.

Op 11 juli 2025 treedt het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken in werking (amendement Van Wijngaarden). Opsporingsambtenaren nemen vanaf dat moment geen persoonlijke gegevens van slachtoffers meer in een proces-verbaal op, zoals het adres, woonplaats, telefoonnummer, e-mailadres, verblijfplaats, geboorteland, geboorteplaats en het Burgerservicenummer. Slachtoffers, slachtofferadvocaten en Slachtofferhulp Nederland hebben lange tijd aangedrongen op deze wijzigingen om de veiligheid en het veiligheidsgevoel van slachtoffers te bevorderen. Hoewel het belang daarvan evident is, kan het afschermen van persoonsgegevens in het verdere verloop van het strafproces mogelijk wel problemen opleveren, bijvoorbeeld als de verdediging van de verdachte bepaalde gegevens wil controleren of het slachtoffer wordt opgeroepen als getuige. Het individuele belang van het slachtoffer om beschermd te worden door gegevens af te schermen kan met andere woorden schuren met het algemeen belang van een openbaar, en dus controleerbaar strafproces. Het openbaar ministerie is overigens wel bezig om de nieuwe werkwijze over de bescherming van slachtoffergegevens ook te laten gelden voor de gegevens van getuige(n).

Slachtofferhulp Nederland

Slachtofferhulp Nederland vangt (een deel van) de behoefte van slachtoffers op door adequate en tijdige diensten aan te bieden op het snijvlak van zorg en recht. (Vrijwillige) medewerkers van de organisatie bieden een oordeel loos luisterend oor, geven informatie over mogelijke psychosociale gevolgen en houden het herstel van slachtoffers in de gaten. Dat laatste wordt in de wetenschappelijke literatuur watchful waiting genoemd; uitgangspunt is dat de meeste slachtoffers veerkrachtig zijn en met de juiste informatie en handvatten zelf weer verder kunnen. De juridische dienstverlening komt neer op het geven van informatie over het hele juridische traject, van de melding of aangifte bij de politie tot het aanvragen van beschermingsmaatregelen, van het invullen van een schriftelijke slachtofferverklaring, het spreken op zitting, het indienen van een schadevergoeding tot het indienen van een eventuele aanvraag bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Medewerkers van Slachtofferhulp Nederland zijn ook werkzaam op zogeheten ZSM-locaties waar zij namens slachtoffers van veelvoorkomende criminaliteit aan het openbaar ministerie laten weten wat de eventuele wensen zijn van het slachtoffer. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over schadevergoeding of contact met de dader. De officier van justitie kan daar vervolgens rekening mee houden bij zijn afdoeningsbeslissing.
Uit het boek What works (2023), een verzameling studies naar de manier waarop slachtoffers effectief ondersteund kunnen worden, blijkt dat nog altijd onvoldoende

methodologisch verantwoord onderzoek is gedaan naar wat echt werkt. Wel is de conclusie gerechtvaardigd dat Slachtofferhulp Nederland een fundamentele rol speelt als dienstverlener, belangenbehartiger en kennismakelaar op het gebied van slachtoffers en slachtofferrechten. Aandachtspunten zijn er wel. Het delen van informatie tussen de verschillende organisaties – politie, Slachtofferhulp Nederland, het openbaar ministerie – kan problemen opleveren als bijvoorbeeld het opsporingsbelang en slachtofferbelang niet synchroon lopen, als er privacybelangen in het geding zijn (van zowel daders als slachtoffers) of als het slachtoffer zelf aangeeft dat gegevens niet mogen worden gedeeld met een bepaalde partij.

Het openbaar ministerie

Het openbaar ministerie moet ervoor zorgen dat een slachtoffer zijn rechten kan uitoefenen. In de zogeheten Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (1 maart 2024) staat op welke manier dat moet gebeuren. Uitgangspunt is dat slachtofferrechten een integraal onderdeel zijn van het werk van iedereen die bij het openbaar ministerie werkt. Het OM heeft intern een verbeterproces in gang gezet om binnen de organisatie kennis te verspreiden over slachtofferrechten. Ook worden er cursussen gegeven, bijvoorbeeld op het gebied van de gewenste bejegening van slachtoffers. Er is een landelijke officier van justitie slachtofferrechten en op de parketten zijn slachtoffercoördinatoren aangesteld. Op grond van het eerdergenoemde Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken vermeldt het openbaar ministerie vanaf 1 juli de genoemde persoonsgegevens van slachtoffers ook niet meer in vorderingen, bevelen, tenlasteleggingen en andere stukken, tenzij deze gegevens redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de rechtspraak. Wanneer dat laatste het geval is, zal in de praktijk moeten blijken. Het openbaar ministerie is verder zoals gezegd bezig om de nieuwe werkwijze over de bescherming van slachtoffergegevens ook te laten gelden voor de gegevens van getuige(n). De verwachting is dat de bereidheid van getuigen om een verklaring af te leggen groter wordt als persoonsgegevens niet standaard worden opgenomen in het procesdossier.

Ondanks deze inspanningen slaagt het openbaar ministerie er nog niet altijd even goed in om te voldoen aan zijn wettelijke taak. Uit het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over het jaar 2024 blijkt bijvoorbeeld dat een op de vijf slachtoffers nog niet goed wordt geïnformeerd.

Dat betekent dat het openbaar ministerie nog meer moet doen. Verouderde ICT-systemen moeten worden aangepast, opdat slachtoffers op tijd worden geïnformeerd over de zittingsdatum en bijvoorbeeld automatisch de tenlastelegging krijgen, zodat ze weten waar de rechtszaak precies over gaat. Als het OM de zaak zelf afdoet, moeten slachtoffers ook automatisch een afschrift van de OM-strafbeschikking krijgen. Als een verdachte in vrijheid wordt gesteld, bijvoorbeeld in het kader van een schorsing van een voorlopige hechtenis, moet het slachtoffer daarover worden geïnformeerd. Dat gebeurt nu vaak mondeling, waardoor in het systeem registratie ontbreekt. Het OM zal medio 2025 in het landelijk uniforme werkproces opnemen dat deze mededelingen schriftelijk moeten worden vastgelegd. Daarnaast blijft het streven om binnen zes weken te reageren op een verzoek tot inzage in de processtukken.

Daarmee is meteen een dilemma benoemd waarmee organisaties binnen de strafrechtsketen allemaal kampen; het slachtoffer, maar ook de verdachte en de maatschappij zijn gebaat bij tijdigheid en voorspelbaarheid. Door de bestaande tekorten aan mensen en middelen en de toenemende taken die de organisaties krijgen toebedeeld, dreigt het strafproces alleen maar langer te duren. Door vaker een strafbeschikking op te leggen, kunnen zaken op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit sneller worden afgedaan. Dat is ook in het belang van het slachtoffer, maar heeft wel consequenties.
Een strafbeschikking is een straf die een officier van justitie zelfstandig kan opleggen. De wetgever heeft deze mogelijkheid gecreëerd om sneller te kunnen reageren op strafbare feiten. Door sneller een taakstraf, boete of gedragsaanwijzing op te leggen – de officier kan geen gevangenisstraf opleggen – weten dader, slachtoffer en maatschappij sneller waar ze aan toe zijn. Dat betekent wel dat de officier van justitie slachtoffers in deze zaken niet zelf hoort en dat ze ook geen spreekrecht hebben tijdens een OM-hoorzitting. Wel kunnen slachtoffers altijd een schriftelijke slachtofferverklaring opstellen en deze in het dossier laten opnemen. Ook kunnen ze schadevergoeding eisen. Vraag is of het systeem van schadevergoedingen niet efficiënter kan worden ingericht door te gaan werken met vaste schadevergoedingsbedragen. Vorderingen van slachtoffers zouden sneller toegekend kunnen worden als van tevoren vaststaat welk bedrag bij welk type delict hoort. Tegelijk kan niet al het onrecht financieel worden gecompenseerd. De gevoelswaarde die mensen toekennen aan bijvoorbeeld familiesieraden valt nauwelijks in een bedrag te vangen.

De slachtofferadvocatuur

Al sinds 1993 bestaat de mogelijkheid tot bijstand of vertegenwoordiging in een strafproces, alleen moesten slachtoffers de kosten daarvan wel zelf betalen. Sinds 2006 hebben slachtoffers van ernstige gewelds- of zedenmisdrijven recht op kosteloze rechtsbijstand, betaald door de raad voor rechtsbijstand, als er vervolging wordt ingesteld. Er geldt in het strafproces geen verplichte procesvertegenwoordiging voor slachtoffers. Niet alle kosten die een slachtoffer moet maken, worden overigens vergoed. Het aantal uren dat slachtofferadvocaten betaald krijgen, is beperkt. Het slachtoffer dat een deskundige wil inschakelen, moet daarvoor zelf betalen.
Desondanks maken steeds meer slachtoffers gebruik van een slachtofferadvocaat. Die advocaat is er vaak bij als het slachtoffer aangifte doet, zit bij het slachtoffergesprek met de officier van justitie en het verhoor van het slachtoffer of de getuige bij de rechter-commissaris. De slachtofferadvocaat vraagt stukken op, helpt bij het opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring of bij de voorbereiding van het spreekrecht, en helpt om een vordering tot schadevergoeding in te dienen voor geleden materiële, immateriële of zogeheten affectieschade. Ook kan de advocaat een klacht bij het gerechtshof (artikel 12 procedure) indienen, als de officier van justitie besluit geen (verder) vervolging in te stellen.
Volgens een onderzoek naar de rol van de slachtofferadvocatuur uit 2018 kan een slachtofferadvocaat slachtoffers helpen om zich erkend en serieus genomen te voelen.

Omdat de slachtofferadvocaat de enige is die exclusief in de rechtszaal opkomt voor de belangen van zijn cliënt, ervaren slachtoffers een gevoel van gelijkheid ten opzichte van de verdachte die immers ook een advocaat heeft. Daar staat tegenover dat het strafproces door de (op)komst van de slachtofferadvocatuur wel complexer is geworden. Praktische zaken als het op tijd indienen van een vordering of het melden van een verplaatste zittingsdatum, leveren nog vaak problemen op.
Sommige slachtofferadvocaten grijpen het spreekrecht aan om een soort schaduwrequisitoir te houden wat de vraag opwerpt in hoeverre slachtoffers toch procespartij worden in een proces dat daarop niet is ingericht. Het strafproces kan daardoor nog langer duren. Als een slachtofferadvocaat (te) hoog inzet, bestaat een kans op teleurstelling of frustratie, bijvoorbeeld als een schadevergoeding lager uitvalt dan geëist. Dit kan ook weer gevolgen hebben voor het vertrouwen in de rechtspraak.
In sommige gevallen kan de veelheid aan beschikbare informatie ook verwarrend werken; de politie, Slachtofferhulp Nederland, de slachtoffercoördinatoren van het openbaar ministerie, de slachtofferadvocaat en het CJIB geven allemaal informatie over (het verloop van) het proces, maar die informatie kan soms verschillen. Ook hier kunnen de belangen uiteenlopen, van opsporingsbelangen tot het beschermen van privacygegevens van zowel verdachten als slachtoffers. Juridische en psychologische steun liggen niet altijd in elkaars verlengde.
Wie wat doet en wanneer met welke verantwoordelijkheid, welk doel en welk effect is met andere woorden nog niet altijd helder.

De rechtspraak

Dat slachtoffers sinds 2005 hun spreekrecht kunnen uitoefenen en zich sinds 2016 ook kunnen uitspreken over de schuld van de verdachte, het bewijs en de eventuele straf, komt tegemoet aan de behoefte van slachtoffers om hun gevoel van respect terug te krijgen. Uit een evaluatieonderzoek van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving en de Universiteit Leiden naar de uitbreiding van het spreekrecht (2019) blijkt dat slachtoffers die gebruik maken van hun spreekrecht zich meer erkend en serieus genomen voelen in het hele strafproces. Dat komt hun vertrouwen in een rechtvaardige wereld en algemene waarden ten goede. Van belang is wel dat officieren van justitie, advocaten en rechters ook echt willen luisteren. Als een slachtoffer het gevoel heeft dat een rechter emotieloos het verhaal aanhoort of ziet dat de officier van justitie eigenlijk niet echt geïnteresseerd is, verliezen slachtoffers het vertrouwen in de goede afloop van de zaak en daarmee in (het functioneren van) het strafrecht. Andersom worstelen rechters wel eens met het vinden van een balans tussen ruimte geven en begrenzen, zo blijkt uit de evaluatie naar het onbelemmerde spreekrecht. Dat slachtoffers alles mogen zeggen wat ze op hun hart hebben, kan op gespannen voet komen te staan met het juridische beginsel dat iemand onschuldig is, totdat het tegendeel is bewezen. Strafrechtsadvocaten hebben er soms moeite mee dat een slachtoffer zich al mag uitspreken nog voordat de officier het woord heeft gevoerd. Dat zou bijvoorbeeld de strafmaat kunnen beïnvloeden. Ook de eis dat verdachten van ernstige misdrijven die in voorlopige hechtenis zitten aanwezig moeten zijn als een slachtoffer zijn spreekrecht uitoefent, vinden veel strafrechtsadvocaten niet passen bij de onschuldpresumptie.

Het Centraal Justitieel Incassobureau

Het vergoeden van geleden schade is al een heel oude manier om een verstoorde balans in de verhoudingen tussen mensen te herstellen. In een verder verleden kon dit in natura, tegenwoordig gaat het vrijwel altijd om geld. Eigenlijk gaat het hier om een civiele vordering, wat betekent dat het een procedure tussen twee partijen is: dader en slachtoffer. Inmiddels is deze civiele vordering in de vorm van een vordering benadeelde partij opgenomen in het strafrecht. Het idee daarachter is dat het verhalen van materiële schade slachtoffers niet alleen in staat stelt om door te gaan met hun leven, maar vooral een vorm van erkenning is voor het leed dat hun is aangedaan.

De rechter kan het recht op schadevergoeding afdoen via een toewijzing van de vordering benadeelde partij, het opleggen van een schadevergoedingsmaatregel of allebei. In uitzonderlijke gevallen kan de rechter de verplichting tot schadevergoeding of herstel als bijzondere voorwaarde opleggen. Bij het toewijzen van de schadevergoeding baseert de strafrechter zich op stukken die het slachtoffer heeft overlegd, tezamen met een speciaal daarvoor bestemd formulier. Uit de praktijk blijkt dat veel vorderingen onvoldoende zijn onderbouwd, waardoor het gevraagde bedrag niet altijd wordt toegekend. Bij het toewijzen van immateriële schade baseert de rechter zich vaak op eerder uitspraken (jurisprudentie) en de ANWB-smartengeldgids. Onderzoekers van Erasmus School of Law zijn momenteel bezig met een onderzoeksproject om te komen tot een nieuwe schaal van toekenning van smartengeld, de zogeheten Rotterdamse schaal.

Een slachtoffer kan de dader aansprakelijk stellen door een civiele procedure te starten. Als de strafrechter een schadevergoedingsmaatregel oplegt, int het Centraal Justitieel Incassobureau het bedrag bij de dader. Als de dader na acht maanden nog niet of niet volledig heeft betaald, kan het slachtoffer van het CJIB een voorschot krijgen. Dat geldt ook als de officier van justitie een schadevergoedingsmaatregel oplegt in het kader van een strafbeschikking. Bij het Slachtoffer Informatiepunt Schadevergoedingen van het CJIB kan het slachtoffer vervolgens informeren hoe het ermee staat.

Uit victomologisch onderzoek blijkt dat slachtoffers, maar ook derden, schadevergoeding zien als een middel tot genoegdoening. De dader moet betalen, niet alleen om de geleden schade weg te nemen, maar vooral om het slachtoffer in zijn waarde te herstellen. Of het toekennen ook echt helpt bij het verdere herstel van slachtoffers, is nog niet goed vast te stellen. Daarvoor lopen de slachtofferervaringen en slachtofferbehoeften teveel uiteen. Omdat het in de praktijk vaak lastig is om een vordering goed te onderbouwen, vallen de bedragen soms tegen wat frustrerend voor het slachtoffer kan zijn. Bovendien zijn geld en leed aparte categorieën. Geld kan verdriet en pijn zelden echt verzachten.

Koud, veroordelend, afstandelijk

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer, studies op het gebied van de victimologie en ervaringen van slachtoffers en hun hulpverleners zoals hierboven uiteengezet, maken duidelijk dat wet en werkelijkheid niet altijd op elkaar aansluiten. De slachtofferrechten die de wetgever heeft geformuleerd, blijken in de praktijk niet altijd even goed uitvoerbaar. Dat komt mede, doordat het systeem van het strafproces primair gericht is op de schuldvraag en daarmee op de dader. Politie en justitie moeten vooral het opsporings- en vervolgingsbelang in de gaten houden ten behoeve van

de samenleving als geheel. Die strafvorderlijke opdracht kan wringen met of zelfs haaks komen te staan op het individuele belang van een slachtoffer.
In de recent uitgebrachte studie Trauma en de strafrechtsketen (2025) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum staat dat het strafrecht op zich een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van nieuwe trauma's en het herstel van vertrouwen in sociale structuren door slachtoffers erkenning te geven, respectvol te bevragen en een veilige omgeving te bieden om hun verhaal te vertellen. Als slachtoffers hun rechten ook echt kunnen effectueren, helpt dat bij een gevoel van wat procedurele rechtvaardigheid wordt genoemd.
Daarmee is niet gezegd dat het uitoefenen van die rechten altijd leidt tot het emotionele, fysieke of psychische herstel van het slachtoffer. De manier waarop het strafproces is ingericht, kan volgens de onderzoekers koud, veroordelend en afstandelijk aanvoelen, terwijl het slachtoffers soms niet (alleen) om feiten en bewijs gaat, maar juist om hun eigen, vaak complexe, persoonlijke verhaal. Het algemeen belang om op een kenbare, evenwichtige en proportionele manier strafbare feiten en daders op te sporen en te vervolgen kan met andere woorden botsen met het individuele belang van het slachtoffer dat om erkenning en aandacht vraagt. Vooral de duur van strafrechtelijke procedures is daarbij problematisch. Lange wachttijden, het steeds opnieuw moeten vertellen van wat er is gebeurd, het doorlopen van bureaucratische procedures en het gebrek aan actuele informatie kunnen ervoor zorgen dat slachtoffers steeds worden onderbroken in hun herstelproces of daar zelfs niet aan kunnen beginnen.

De werkelijkheid is weerbarstig

Achtereenvolgende kabinetten hebben bepaald dat de rechten van slachtoffers verder versterkt moeten worden. Ingezet wordt op voldoende, passende voorzieningen voor slachtoffers, waaronder herstelrecht. Deze ambities zijn uitgewerkt in de Meerjarenagenda slachtofferbeleid (2022-2025). Uitgangspunt is dat in een rechtsstaat slachtoffers van criminaliteit toegang moeten hebben tot het recht. Die behoefte is, zoals hierboven kort uiteen is gezet, zo oud als de mensheid zelf. Toegang tot het recht betekent niet alleen dat wie schade lijdt deze vergoedt moet krijgen. Het betekent ook een zorgvuldige bejegening, goede informatie en erkenning. Gehoord en gezien worden is essentieel. Tegelijk blijkt dat de werkelijkheid weerbarstig is en dat er grenzen zijn aan wat organisaties als de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak kunnen bieden. Het zal daarom de vraag blijven of het huidige strafproces in vorm en inhoud wel het beste systeem is om slachtofferrechten uit te voeren. Collectieve waarden als het recht op een eerlijk proces kunnen individuele belangen van slachtoffers raken en andersom. Het kan lang duren voordat die schuld komt vast te staan wat emotioneel belastend kan zijn voor het slachtoffer. Een vrijspraak kan juridisch te rechtvaardigen zijn, maar daarmee heelt niet de wond. Op die momenten kunnen de juridische en de emotionele werkelijkheid ver uit elkaar liggen.
Daar komt bij dat het openbaar ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel altijd een keuze moet maken welke zaken wel en welke niet worden vervolgd. Slachtofferbelangen kunnen daarbij een rol spelen, maar er spelen ook andere afwegingen. Hoe een strafzaak wordt afgedaan, hangt nu nog sterk af van de ernst van het feit, hoe kansrijk opsporing en

vervolging zijn en de beschikbare capaciteit. Het is niet uitgesloten dat slachtoffers soms gebaat zijn bij een andere vorm van afdoening, zelfs buiten het strafrecht om.
Een andere ontwikkeling gaat over nieuwe vormen van criminaliteit. In de digitale wereld waarin wij inmiddels leven, doen zich steeds meer grootschalige en grensoverschrijdende strafzaken voor met tientallen, soms honderden slachtoffers. Hoe meer slachtoffers er zijn, hoe lastiger het is om de strafzaak binnen een aanvaardbare termijn af te doen en daarmee aan ieders individuele behoefte recht te doen. Het huidige en het nieuwe wetboek gaan nog altijd uit van individuele belangen van slachtoffers. De vraag is of er niet ook naar collectieve vormen van slachtofferzorg moet worden gekeken en op welke manier aan die collectieve belangen tegemoet kan worden gekomen

Het vinden van evenwicht

Het is belangrijk om realistisch te zijn en te blijven. Slachtoffers moeten duidelijk, tijdig en toegankelijk informatie krijgen over het verloop van een strafproces, omdat dit kan bijdragen aan het herstel van een gevoel van veiligheid en controle. Dat betekent ook eerlijk zijn over de grenzen van het huidige systeem.
Op basis van de bestaande literatuur en onderzoeksbevindingen is duidelijk dat in de praktijk veel dingen beter kunnen. De informatievoorziening laat nog te wensen over, aan de bejegening van slachtoffers moet blijvend aandacht worden besteed, het openbaar ministerie kan beter uitleggen waarom het bepaalde beslissingen neemt en de rechtspraak kan nog beter leren luisteren naar wat slachtoffers te vertellen hebben. Tegelijk mag dienstbaarheid aan het slachtofferbelang geen afbreuk doen aan het rechtskarakter van het strafrecht. Meer rechten betekenen niet dat het slachtoffer krijgt wat iemand ten diepste nodig heeft. Meer rechten betekenen niet altijd meer recht. Te hoge verwachtingen over de helende werking van het strafrecht werkt teleurstelling in de hand wat extra belastend is en soms zelfs traumatisch kan uitwerken. Alle partijen in de strafrechtspleging die met slachtoffers en hun belangen van doen hebben zullen daarom in gesprek moeten blijven over de wijze waarop het beste tegemoet kan worden gekomen aan de noden van slachtoffers, opdat zij, ondanks het onrecht dat hun is aangedaan, verder kunnen met hun leven.

Rinus Otte, voorzitter College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie
30 juni 2025