



De afweging van slachtoffer- en daderbelangen bij langdurig toezicht

Een juridische verkenning en ervaringen
in de praktijk

Samenvatting

Cahier 2026-5

S.A.A. van 't Klooster
M.H. Nagtegaal

De afweging van slachtoffer- en daderbelangen bij langdurig toezicht

Een juridische verkenning en ervaringen
in de praktijk

Samenvatting

Cahier 2026-5

S.A.A. van 't Klooster
M.H. Nagtegaal

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van [WODC Repository](#).

Samenvatting

Achtergrond

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek is om na te gaan wat de rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden zijn tijdens de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en hoe deze worden afgewogen tegen de rechten en belangen van de dader. Meer in het bijzonder is gekeken naar de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging bij de tbs-maatregel (VB) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Bij deze modaliteiten is de justitiabele onder voorwaarden vrij in de maatschappij en houdt de reclassering toezicht. De wijzigingen in genoemde modaliteiten vanuit de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Wlt) staan daarbij centraal (hierna: Wlt-modaliteiten). Deze wijzigingen maken het mogelijk om langdurig zo niet levenslang toezicht te houden indien van de justitiabele nog gevaar uitgaat (zie verder hieronder). De Wlt is in twee fases in werking getreden, per 1 januari 2017 en per 1 januari 2018.

Het onderzoek komt voort uit twee moties betreffende slachtoffers en nabestaanden die tijdens het wetgevingstraject van de Wlt zijn ingediend en aangenomen. De regering werd hierin door de Kamerleden Van Oosten, Van Toorenburg en Groothuizen in 2017 opgeroepen om bij de evaluatie van de Wlt grondig te bezien op welke wijze de belangenafweging die ziet op het recht op een gezinsleven van de veroordeelde en de rechten en wensen van slachtoffers, in de juridische praktijk vorm wordt gegeven. Ook werd de regering door Kamerleden Van der Steur en Recourt in 2014 verzocht bij de uitwerking van het toezicht ervoor te zorgen dat slachtoffers als zij dat wensen door het Openbaar Ministerie over hun wensen voor de invulling van het toezicht worden geraadpleegd. De eerste motie is betrokken in de huidige evaluatie, op de tweede motie is gezien de thans gaande taakoverdracht van het Openbaar Ministerie (OM; Informatiepunt Detentieverloop [IDV]) naar de minister (het Centraal Justitieel Incassobureau [CJIB]) geen zicht gekomen. De huidige evaluatie maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma dat is geschreven voor de evaluatie van de Wlt. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft hiertoe drie onderzoeksdoelen geformuleerd:

- 1 Het in kaart brengen en analyseren van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt;
- 2 Het in kaart brengen en analyseren van de rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden, en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt;
- 3 Bepalen van de manier waarop de afweging van rechten, belangen en beschermingsbehoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans wordt vormgegeven in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie.

Deze onderzoeksdoelen zijn onderzocht aan de hand van zes onderzoeksvragen. Deze luiden:

- 1 Welke beschermingsbehoeften bestaan bij slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht onder de Wlt?
 - a Welk typen beschermingsbehoeften zijn er?
 - b Op welke aspecten van het leven/gedrag van de dader zien de beschermingsbehoeften?
 - c Zijn die beschermingsbehoeften juridisch en praktisch haalbaar?
- 2 Welke factoren hangen samen met de beschermingsbehoeften, zoals indexdelict en overige strafrechtelijke afdoeningen (bijv. art. 38v Wetboek van strafrecht [Sr])?
- 3 Welke partijen, zoals de reclassering, het OM en verdediging, laten zich uit over de beschermingsbehoeften en wanneer worden zij bij de inventarisering/advisering van beschermingsbehoeften betrokken?
- 4 Welke rechten en belangen hebben slachtoffers, nabestaanden en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht zoals deze voor de Wlt-populatie geldt?
 - a Welke rechten en belangen volgen uit de door de Wlt gemaakte veranderingen?
 - b Welke rechten en belangen volgen uit overige toepasbare wettelijke grondslagen, zoals mensenrechten?
- 5 Hoe wordt de afweging van rechten, belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij de uitvoering van langdurig toezicht voor de Wlt-populatie gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen worden bij deze beslissing betrokken?
- 6 Zijn er rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden en daders die botsen?
 - a Zo ja, zijn hier voldoende waarborgen voor?
 - b Zo nee, wat kan er worden verbeterd?

De beantwoording van deze vragen wordt hieronder kort weergegeven. In de betreffende hoofdstukken zijn nadere uitwerkingen hiervan beschreven.

Onderzoeksmethoden

Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn meerdere onderzoeksmethoden gebruikt. Om te bepalen welke (mensen)rechten van slachtoffers en nabestaanden en daders een rol spelen in de tenuitvoerleggingsfase van een Wlt-modaliteit is een analyse van wet- en regelgeving uitgevoerd. Relevante uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zijn gevonden met de zoekmachine hudoc.echr.coe.int, waarbij is gezocht op keywords zoals "contact ban" en "location ban". Enkele wetenschappelijke artikelen en naslagwerken zijn hierbij ter aanvulling en verduidelijking gebruikt. Om te bezien welke belangen en (beschermings)behoeften er zijn bij slachtoffers en nabestaanden, zijn interviews gehouden met 13 personen: zes nabestaanden, vier slachtofferadvocaten en drie medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN). De casemanagers en slachtofferadvocaten hebben allen ruime ervaring met het bijstaan van meerdere slachtoffers en nabestaanden. De voorzitter van de FNG heeft naast vanuit haar eigen ervaring ook vanuit de ervaringen van andere nabestaanden gesproken. De gesproken nabestaanden hebben allen te maken of te maken gehad met een dader die onder voorwaarden in vrijheid kwam. Ondanks dat voor sommige nabestaanden het strafbare feit geruime tijd geleden was, heeft deze voorwaardelijke invrijheidstelling zich recent afgespeeld of speelt zich anno 2026 nog af. Daardoor kunnen zij spreken over huidige ervaringen.

Om te bepalen hoe vervolgens de afweging tussen de belangen van slachtoffers en nabestaanden en daders in de juridische praktijk wordt gemaakt, is gesproken met twee medewerkers van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling

(CVv.i.) en zijn VB-uitspraken en GVM-opleggingsbeslissingen van rechtbanken en hoven geanalyseerd. De resultaten worden hieronder besproken.

Resultaten

Wetswijzigingen Wlt en meewegen slachtofferbelangen

Aan de drie Wlt-modaliteiten kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden om de veroordeelde onder toezicht te stellen. Dat toezicht kan potentieel levenslang duren, sinds de invoering van de Wlt. Bij de tenuitvoerlegging van de drie Wlt-modaliteiten is daarbij ruimte voor en in alle gevallen een wettelijke verplichting tot het afwegen van de belangen van slachtoffers en nabestaanden met die van de dader. Deze wettelijke verplichting bij v.i. en VB volgt niet uit de Wlt, maar bestond al of is met recente andere wetgeving geïmplementeerd. Aangezien de GVM een nieuwe maatregel is die met de Wlt in de wet is geïntroduceerd, volgen de slachtofferbepalingen bij deze modaliteit wel uit de Wlt.

Met de Wlt is de proeftijd bij v.i. altijd een jaar geworden en zijn verlengmogelijkheden ingebouwd. Bij de afweging tot het verlenen van v.i. en de daaraan te verbinden voorwaarden zijn de belangen van slachtoffers en nabestaanden expliciet opgenomen in de wet als omstandigheid waar rekening mee gehouden dient te worden (art. 6:2:10 Wetboek van Strafvordering (Sv)). Deze afweging is geïntroduceerd door de Wet straffen en beschermen (Wsenb), maar impliciet worden slachtofferbelangen bij v.i. al langer meegewogen. Of de betrokkene met de v.i. mag starten en onder welke voorwaarden, kan zo worden beïnvloed door de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Een dader mag niet met v.i. als dit de belangen van slachtoffers en nabestaanden te ernstig zou beschadigen. Ook een eventuele verlenging van de v.i.-periode kan (mede) worden ingegeven door de belangen van slachtoffers en nabestaanden. In het geval dat er wordt gevreesd voor ernstig belastend gedrag jegens hen, kan de proeftijd bij v.i. worden verlengd.

Met de invoering van de Wlt is het mogelijk geworden om de VB telkens te verlengen en is de maximumperiode van 9 jaar losgelaten. Indien een tbs-gestelde met VB gaat, dan worden de belangen van slachtoffers en nabestaanden meegenomen door middel van het invullen van de 'Slachtofferbox': de uitkomst van het slachtofferonderzoek met daarin de analyse van de gevolgen en eventuele (veiligheids)risico's voor slachtoffers en nabestaanden. Deze slachtofferbox wordt door de tbs-kliniek ingevuld. Er wordt bekeken of er kans is op een confrontatie met het slachtoffer, wat de relatie was met het slachtoffer ten tijde van het indexdelict en ten tijde van de VB (indien van toepassing) en of er sprake is van andere gevoeligheden. De belangen van slachtoffers en nabestaanden worden op die manier meegenomen bij de beslissing omtrent VB, al zien die belangen meer op de invulling van de VB en de voorwaarden die eraan worden verbonden dan op de beslissing of VB verleend kan worden. Met de introductie van de Wet uitbreiding slachtofferrechten (Wus) hebben slachtoffers en nabestaanden een beperkt spreekrecht gekregen bij (onder meer) de rechtszitting waarbij de rechter VB overweegt, om hun beschermingsbehoeften toe te lichten (art. 6:6:13 lid 4 Sv). Dit beperkt spreekrecht ziet alleen op de voorwaarden die direct de belangen van het slachtoffer raken.

De Wlt heeft de GVM geïntroduceerd. Bij de oplegging van de GVM is volgens de wettekst geen expliciete aandacht voor slachtoffers en nabestaanden (al geldt wel een

algemener gevaarscriterium: ter beveiliging van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen), maar bij de tenuitvoerlegging en verlenging van de maatregel is dit wel zo (respectievelijk art. 6:6:23b en 6:6:23c Sv). Dit betekent niet dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden niet kunnen meewegen in de beslissing om een GVM op te leggen.

(Mensen)rechten en wetgeving

Verschillende mensenrechten kunnen van invloed zijn op de belangenafweging van slachtoffers, nabestaanden en daders bij langdurig toezicht. Slachtoffers en nabestaanden hebben door de jaren heen steeds meer rechten gekregen tijdens het strafproces en erna (zie artikelen 51a Sv – 51h Sv). Daarnaast kunnen slachtoffers en nabestaanden van de staat verwachten dat hij actief handelt indien hun mensenrechten in gevaar dreigen te komen door het handelen van de dader. De staat heeft deze positieve verplichting op het moment dat er sprake is van een directe en reële dreiging tot gevaar, waarvan hij kennis geacht werd te hebben. Dan dient de staat een inspanningsverplichting te leveren om deze dreiging ten aanzien van het recht op leven (art. 2 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden [EVRM]), het folterverbod (art. 3 EVRM) en het recht op privéleven (waaronder de psychische en lichamelijke integriteit; art. 8 EVRM) af te wenden.

Verschillende mensenrechten van de daders kunnen de invulling van de bijzondere voorwaarden begrenzen. Het recht op privéleven (art. 8 EVRM), het recht op vrijheid (art. 5 EVRM) en het recht op vrije verplaatsing (art. 2 Vierde Protocol EVRM) zijn met name van toepassing op de bijzondere voorwaarden bij langdurig toezicht. Alle bijzondere voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de Wlt-modaliteiten zijn aan de besproken mensenrechten getoetst, ook indien zij zeer waarschijnlijk geen frictie zullen opleveren met de rechten van anderen en in het bijzonder de rechten van slachtoffers en nabestaanden. De bijzondere voorwaarden die juist wel voor frictie tussen de mensenrechten van slachtoffers en nabestaanden en daders kunnen zorgen, zijn het contactverbod, het locatieverbod, het gebiedsverbod, het verbod op het doen van vrijwilligerswerk, de verhuisplicht, het vestigingsverbod en eventueel een andere voorwaarde het gedrag van de veroordeelde betreffende. Zo kan het opleggen van een contactverbod tussen twee leden van een familie zowel worden ingegeven door een positieve verplichting om het slachtoffer te beschermen en tevens een inbreuk (maar geen schending) zijn op het recht op familieleven van de dader.

Het eerbiedigen van mensenrechten van veroordeelden van strafbare feiten is een rechtsstatelijk beginsel waar de Nederlandse staat zich aan moet houden. Bij het opleggen van bijzondere voorwaarden die een inbreuk kunnen maken op het recht op privéleven en/of op het recht op vrije verplaatsing van de dader, zal de overheid moeten toetsen of de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierin zijn de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit opgenomen. Er is dan sprake van een inbreuk op een mensenrecht, maar niet van een schending. Bijzondere voorwaarden die een inbreuk kunnen maken op het recht op vrijheid, zoals een verplichte opname in een kliniek, moeten aan strengere eisen voldoen. Artikel 5 EVRM kan op twee manieren van toepassing zijn op de Wlt-modaliteiten: detentie na een strafrechtelijke veroordeling (art. 5 lid 1 sub a EVRM) en/of detentie van personen met een psychische stoornis (art. 5 lid 1 sub e EVRM). Uit artikel 5 lid 1 sub e EVRM vloeien drie minimumvereisten voort, ten aanzien van de detentie van personen met een psychische stoornis: 1) de psychische stoornis moet door bevoegd gezag op grond

van medische deskundigheid zijn vastgesteld, 2) de aard of ernst van de psychische stoornis moet dwangopsluiting rechtvaardigen en 3) de rechtmatigheid van voortgezette opsluiting is afhankelijk van het voortduren van de stoornis. Er valt geen pasklaar antwoord te geven op de vraag of een bijzondere voorwaarde door de mensenrechtelijke beugel kan. Dat zal altijd afhangen van de feiten en omstandigheden van het geval.

Beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden

Uit de resultaten blijkt dat slachtoffers en nabestaanden ook, of misschien wel juist, in de tenuitvoerleggingsfase van een straf en/of maatregel in de regel behoefte hebben aan bescherming. Daar komt bij dat zij ook andere behoeften en belangen kunnen hebben die meer indirect kunnen samenhangen met de behoefte aan bescherming.

Verschillende procesmatige factoren kunnen een rol spelen, aldus de respondenten. Zo is bijstand van SHN, slachtofferadvocaten en OM in de tenuitvoerleggingsfase van een sanctie minder vanzelfsprekend dan in de opleggingsfase daarvan. Slachtoffers en nabestaanden kunnen wel bijstand krijgen, maar moeten daar veelal zelf actief achteraan, aldus de nabestaanden. Rechtsbijstand van een slachtofferadvocaat moeten zij tevens zelf financieren, bijstand van SHN is altijd gratis. Dit kan in de weg staan van het adequaat kunnen communiceren over hun beschermingsbehoeften, volgens de slachtofferadvocaten. Daarbij moet de communicatie vanuit het OM en het CJIB naar slachtoffers en nabestaanden volgens alle respondenten over het algemeen beter. Een vast contactpunt voor slachtoffers en nabestaanden met het Slachtoffer Informatiepunt (SIP; onderdeel van het CJIB), maar ook met bijvoorbeeld de tbs-kliniek zou hierbij kunnen helpen. Een terugkoppeling over de opgelegde beschermingsmaatregelen zal al veel kunnen betekenen. Daarnaast is gesuggereerd dat een systeem waarbij je eerst een bericht krijgt dat er informatie is, waarna je deze op een zelfgekozen moment kunt inzien, zou kunnen helpen, vergelijkbaar met de berichtenbox vanuit de overheid en de reeds bestaande online omgeving voor de onderzoeksfase, mijnslachtofferzaak.nl. Dit maakt een persoonsgerichte berichtgeving mogelijk, die ook nuttig kan zijn als er meerdere nabestaanden zijn van een slachtoffer (een moeder, een zus, een partner) die onderling anders denken over beschermingsbehoeften en het ontvangen van informatie. Door de slachtofferadvocaten en de medewerkers van SHN is daarnaast ook aandacht gevraagd voor herstelbemiddeling en hoe dat bij kan dragen aan herstel voor slachtoffers en nabestaanden en daarmee indirect van invloed zijn op hun beschermingsbehoeften.

Alle slachtoffers en nabestaanden zijn anders en hebben andere belangen en beschermingsbehoeften, aldus de slachtofferadvocaten, de medewerkers van SHN en de CVv.i.. Meerdere factoren kunnen van invloed zijn op de beschermingsbehoeften. Deze zijn onderverdeeld in slachtofferfactoren en delictfactoren. Onder slachtofferfactoren vallen onder meer de persoon van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en diens *copingmechanismen* en achterliggende belangen en emoties zoals angst, woede, loslaten en regie herpakken over het eigen leven. De delictfactoren zien op het gepleegde indexdelict, waarbij van belang is of dat specifiek op het slachtoffer was gericht of een willekeurig slachtoffer betrof, welk delict er is gepleegd en de aard en de ernst daarvan. De relatie met en tot de dader speelt in al deze factoren een rol. Zo kan het voorkomen dat het slachtoffer bij een bekende dader, die alles van het slachtoffer weet, juist minder beschermingsbehoeften heeft, omdat het slachtoffer denkt de dader goed in te kunnen schatten en er bijvoorbeeld van uit gaat dat hij niks meer zal doen.

Voor het locatieverbod en het contactverbod zijn enkele voor die bijzondere voorwaarden specifieke belangen en behoeften naar voren gekomen. Volgens de respondenten draait het bij het locatieverbod voor slachtoffers en nabestaanden vooral om het voorkomen van een confrontatie met de dader. Een locatieverbod kan voor zowel de woonomgeving, als voor andere belangrijke plekken gewenst zijn, zoals de begraafplaats van het slachtoffer of de werkomgeving. Nabestaanden geven aan dat er onrust kan ontstaan bij een verandering van omstandigheden, zoals een verhuizing. De afweging van slachtoffers en nabestaanden om een nieuw adres door te geven, hangt af van de situatie van het slachtoffer of de nabestaande. Daarmee wordt immers bekend dat het slachtoffer of de nabestaande is verhuisd, terwijl het ook gewenst kan zijn dit niet door te geven. Het vragen van een contactverbod roept over het algemeen minder problemen op, omdat er dan minder gegevens bij de dader bekend worden. Volgens de slachtofferadvocaten en de medewerkers van SHN willen eigenlijk alle slachtoffers en nabestaanden een contactverbod.

Ook zijn enkele behoeften en belangen naar voren gekomen die niet direct zien op het opleggen van bijzondere voorwaarden, maar die daar wel van invloed op kunnen zijn. Volgens alle respondenten hebben slachtoffers en nabestaanden vooral behoefte aan begrijpelijke, tijdige, concrete en correcte informatie. Het hebben van de juiste informatie op de juiste tijd kan veel onzekerheid en onrust bij slachtoffers en nabestaanden wegnemen. Daardoor kunnen slachtoffers en nabestaanden grip krijgen op de situatie en worden zij in staat gesteld om hun beschermingsbehoeften goed onder woorden te brengen. Volgens nabestaanden is er veel werk aan de winkel om de informatievoorziening te verbeteren. De informatie die zij krijgen, vinden zij inhoudelijk niet duidelijk, de toon wordt als kil ervaren en er zitten volgens hen fouten in. Ook krijgen zij niet alle opties gepresenteerd, zoals een gesprek met de officier van justitie voor een tbs-verlengingszitting en hebben zij geen recht op alle informatie die ze zouden willen hebben, zoals informatie of de behandeling bij de dader aanslaat. Het verbeteren van de informatievoorziening zou veel voor slachtoffers en nabestaanden kunnen betekenen. Daarnaast wijzen de nabestaanden op het belang van herstel en wat daar volgens hen voor nodig is. Betere ondersteuning voor alle leefgebieden, zoals financiën en werk, het liefst geconcentreerd op één plek, zou kunnen bijdragen aan het herstel van slachtoffers en nabestaanden.

Belangenafweging in de juridische praktijk

De belangenafweging in de juridische praktijk is bepaald aan de hand van interviews met twee medewerkers van de CVv.i. en een analyse van VB-uitspraken en GVM-opleggingsbeslissingen. Daaruit komen de volgende resultaten naar voren. Of beschermingsbehoeften gehonoreerd kunnen worden en of de belangenafweging daarmee in het voordeel van de slachtoffers en nabestaanden uitvalt, hangt vaak af van daderfactoren: het resocialisatiebelang en het recht op privé- en familielevens van de dader. De beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden en deze belangen van de dader kunnen met name voor frictie zorgen op het moment dat slachtoffers en nabestaanden en de dader in dezelfde omgeving wonen of in (familiaire) band tot elkaar staan. Hoe de belangenafweging uitvalt, zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

Bij de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en de dader is in geval van v.i. vooral de CVv.i. betrokken. De CVv.i. levert maatwerk om tegemoet te komen aan zowel de belangen van slachtoffers en nabestaanden als aan die van de daders, er

bestaat geen standaard afwegingskader of beslismodel. Als er geen beschermingsbehoeften bekend zijn van slachtoffers en nabestaanden, dan worden deze ook niet opgelegd, aldus de medewerkers van de CVv.i.. Een beperking bij deze werkwijze is dat sommige behoeften van slachtoffers en nabestaanden niet bekend zijn geworden, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig hebben gereageerd of niet zijn bevraagd, en in die gevallen geen beschermende voorwaarden worden opgelegd. Als ze wel worden opgelegd, dan dienen de opgelegde maatregelen in verhouding te staan tot het gepleegde delict en de gevaarlijkheid van de dader (proportionaliteit). Dat oordeel kan anders uitvallen naarmate de v.i. langer duurt. Ook subsidiariteit (het minst zware middel om het doel te bereiken moet worden ingezet) is hierbij belangrijk, volgens de respondenten.

Verschillende factoren zijn door de medewerkers van de CVv.i. aangevoerd, die van invloed kunnen zijn op de belangenafweging. Deze komen veelal overeen met de eerder vastgestelde behoeften. Ook hier zijn de factoren verdeeld in slachtofferfactoren, delictfactoren en daderfactoren. De slachtofferfactoren, de persoon van het slachtoffer en de achterliggende emoties, kunnen ook van invloed zijn op de belangenafweging, bijvoorbeeld doordat de gevoelens van angst gewicht in de schaal leggen bij de afweging. Ook de delictfactoren zoals type en aard en ernst van het gepleegde feit spelen een rol bij de belangenafweging. Zo wordt bij geringere feiten minder snel overgegaan tot het opleggen van (vergaande) bijzondere voorwaarden, aldus de respondenten. De daderfactoren, de intentie van de dader, de veiligheid van de dader zelf, het resocialisatiebeginsel en het recht op privéleven kunnen van invloed zijn op de te maken belangenafweging. Al deze factoren interacteren met elkaar en worden door de CVv.i. gezamenlijk meegenomen in de door hun te nemen beslissingen om zo tot een evenwichtige belangenafweging te komen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij, is dat het maatwerk is om tot de juiste gewogen beslissing te komen.

Voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging

In de onderzochte VB-beslissingen wordt in 11 zaken een bijzondere voorwaarde opgelegd die direct van invloed is op slachtoffers en nabestaanden. Hiermee is de belangenafweging waarschijnlijk in het voordeel van de slachtoffers en nabestaanden uitgevallen. Vanwege het ontbreken van een toelichting in het vonnis, kunnen de onderzoekers niet opmaken hoe de belangenafweging tot stand is gekomen. In de ruime meerderheid van de zaken is een voorwaarde die indirect beschermend kan zijn opgelegd (bijvoorbeeld in 38 van de 46 zaken is toestemming nodig om te verhuizen). Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat slachtoffers en nabestaanden (via de reclassering of via het OM) geen behoefte aan een beschermingsmaatregel hebben geuit of dat de rechters geen aandacht hebben voor de belangen van slachtoffers en nabestaanden, als deze niet in het vonnis staan vermeld. Wat we wel kunnen concluderen is dat hierover geen nadere informatie is gevonden in de uitspraak.

De onderzoekers verwachten dat met de invoering van het beperkte spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden bij de zitting waar de VB wordt besproken sinds 1 januari 2025, er meer aandacht wordt besteed aan de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in VB-beslissingen van na die datum, omdat er een duidelijk punt is tijdens de zitting waarop zij daarover aan het woord (kunnen) komen en de rechters daaraan kunnen refereren in het vonnis.

Gedragbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

Door het bestuderen van GVM-opleggingsbeslissingen is gekeken naar hoe de afweging van belangen en behoeften van slachtoffers, nabestaanden en daders thans in de juridische praktijk bij GVM-opleggingsbeslissingen wordt gemaakt en welke argumenten van de betrokken partijen bij deze beslissing worden betrokken. De reclassering laat zich in 7 van de 50 zaken uit over op te leggen beschermende voorwaarden voor slachtoffers en nabestaanden, in de vorm van een contact- en/of een locatieverbod. In 3 zaken worden het OM en de door hen aangevoerde slachtofferbelangen aangehaald. De verdediging laat zich, logischerwijs, amper uit over slachtoffers en nabestaanden, in 5 van de 50 zaken doen zij dat wel.

In 5 van de 50 zaken is de motivering voor het opleggen van de GVM direct gekoppeld aan de bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Uit de uitspraken blijkt dat de rechters het belangrijk vinden dat de GVM kan dienen ter bescherming van de slachtoffers van het gepleegde delict. Omdat deze directe koppeling niet vaak voorkomt, is verder gekeken en is ook de motivering voor de sancties als geheel in kaart gebracht. Hierbij is niet af te leiden of dit specifiek de oplegging van de GVM betreft of de overige gecombineerde sancties, maar de motivering voor de algemene straftoemeting kan eveneens van toepassing zijn op de GVM. Daaruit blijkt dat rechters over het algemeen verschillende belangen van slachtoffers en nabestaanden tegenover gedrag en/of omstandigheden van de dader en/of de zaak afzetten in de sanctietoemeting. Dit zijn: de impact die het delict heeft gehad op het slachtoffer, bepaalde kenmerken van het slachtoffer zoals kwetsbaarheid, beïnvloedbaarheid, afhankelijkheid en leeftijd, de mate van inbreuk op de lichamelijke en/of geestelijke integriteit, inbreuk op het recht op leven, de plaats-delict, de impact op de rechtsorde en het negatieve gedrag van de dader, waaronder geen verantwoordelijkheid nemen voor eigen gedrag, het alleen oog hebben voor de eigen behoeften (seksueel, financieel, enz.), berekenend gedrag vertonen, en het plegen van een sadistisch misdrijf.

Uit de analyse blijkt verder dat de afweging van de behoeften en belangen van slachtoffers en daders door rechters bij oplegging van de GVM (en andere sancties) vaak als volgt is opgebouwd: vanwege het gedrag van de verdachte, is er inbreuk gemaakt op een recht en/of belang van het slachtoffer. De gevolgen van die inbreuk, komen voor de rekening van de verdachte (en na veroordeling: de dader). Het is de vraag of deze of andere kenmerken ook zullen doorwerken in de belangenafweging bij het al dan niet tenuitvoerleggen van de GVM, waarbij gebruikgemaakt kan worden van het opleggen van bijzondere maatregelen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden. Het ligt in de lijn der verwachting dat hoe meer slachtofferbehoeften- en belangen in de opleggingsfase reeds speelden, hoe meer er ook in de tenuitvoerleggingsfase als grond voor de tenuitvoerlegging van de GVM zullen worden opgevoerd. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de behoefte tot een locatieverbod voor de woonplaats van het slachtoffer, indien het delict bij het slachtoffer thuis heeft plaatsgevonden. Of kan vanwege de extra kwetsbaarheid van het slachtoffer een grotere behoefte bestaan om meerdere bijzondere voorwaarden op te leggen, ter bescherming van het slachtoffer. Ook nabestaanden kunnen beschermingsbehoeften hebben, vanwege het leed dat hun is aangedaan en eventuele angst voor de dader. Aan die beschermingsbehoeften kan in beginsel tegemoetgekomen worden, mits in de belangenafweging tevens de mensenrechten van de dader en het resocialisatiebeginsel in acht worden genomen.

Conclusies, geconstateerde knelpunten en aanbevelingen

Conclusies

Het overkoepelende doel van het onderhavige onderzoek is om na te gaan wat de rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden zijn tijdens de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en hoe deze worden afgewogen tegen de rechten en belangen van de dader. Gezien de resultaten van het onderzoek, komen de onderzoekers tot de volgende conclusies:

- 1 De wijzigingen die de Wlt heeft doorgevoerd in de v.i. en de VB betreffen mogelijkheden tot het verlengen van deze toezichtmodaliteiten in de tenuitvoerleggingsfase. Voor de v.i. en de VB zijn met de Wlt geen slachtofferbelangen doorgevoerd in de wet, maar deze volgen wel uit andere bepalingen (Wsenb en Wus). De door de Wlt in de wet ingevoerde GVM kent wel bepalingen waarin slachtofferrechten en -belangen in de opleggings-, tenuitvoerleggings- en verlengingsfase worden meegewogen. Hierdoor zijn aan alle Wlt-modaliteiten slachtofferbelangen verbonden. Middels bijzondere voorwaarden die aan de v.i., VB en GVM kunnen worden verbonden, kan de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en de dader in de tenuitvoerleggingsfase en toezichtpraktijk vorm krijgen.
- 2 Slachtoffers en nabestaanden hebben de volgende rechten tijdens de tenuitvoerleggingsfase: het beperkt spreekrecht bij VB (ingevoerd met de WUS, art. 6:6:13 lid 4 Sv), het recht op correcte bejegening (art. 51aa Sv), het recht op informatie (overeenkomstig art. 51ab SV). Ook kunnen zij het recht genieten op bescherming vanuit het recht op leven (art. 2 EVRM), het folterverbod (art. 3 EVRM) en het recht op privéleven (art. 8 EVRM). De staat heeft in bepaalde situaties de positieve verplichting om slachtoffers en nabestaanden op grond van deze rechten te beschermen.
- 3 Mensenrechten van de dader, zoals het recht op vrijheid en veiligheid (art. 5 EVRM), het recht op vrije verplaatsing (art. 2 vierde protocol EVRM) en het recht op privé- en familielevens (art. 8 EVRM), en eisen van proportionaliteit en subsidiariteit beperken het opleggen, de duur en omvang van de bijzondere voorwaarden onder de Wlt-modaliteiten. Anderzijds kunnen positieve verplichtingen vanuit het EVRM de Nederlandse overheid ertoe verplichten om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van slachtoffers en nabestaanden, waardoor er frictie kan bestaan tussen deze twee verplichtingen, bijvoorbeeld bij een contactverbod of een locatieverbod.
- 4 De voornaamste procedurele behoefte van slachtoffers en nabestaanden tijdens de tenuitvoerleggingsfase is het ontvangen van begrijpelijke, correcte, concrete en tijdige informatie, terwijl aan deze behoefte vaak niet voldoende tegemoet wordt gekomen. Door begrijpelijke, correcte, concrete en tijdige informatievoorziening weten slachtoffers en nabestaanden waar zij aan toe zijn, wat eraan kan bijdragen dat zij zich veiliger voelen. Hun beschermingsbehoeften kunnen daardoor verminderen.
- 5 Slachtoffers en nabestaanden dienen zelf hun beschermingsbehoeften over te brengen. Deze behoeften dienen vervolgens als uitgangspunt bij het opleggen van beschermingsmaatregelen in het kader van v.i.. Een beperking bij deze werkwijze is dat sommige behoeften van slachtoffers en nabestaanden niet bekend zijn geworden, bijvoorbeeld omdat zij niet tijdig hebben gereageerd of niet zijn bevraagd, en in die gevallen geen beschermende voorwaarden worden opgelegd. Binnen de reikwijdte van dit onderzoek is de werkwijze voor het inventariseren van

slachtofferbehoeften tijdens de VB en de GVM niet gebleken. Het informeren (en raadplegen) van slachtoffers in geval van de GVM is of was in ieder geval geen taak van het IDV.

- 6 Een aantal slachtoffer- en delictfactoren kan van invloed zijn op beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase. Onder slachtofferfactoren vallen onder meer de persoon van het slachtoffer, de impact van het delict op het slachtoffer en diens *copingmechanismen* en achterliggende belangen en emoties zoals angst, woede, loslaten en regie over het leven herpakken. De delictfactoren zien op het gepleegde indexdelict, waarbij van belang is of dat specifiek op het slachtoffer was gericht of een willekeurig slachtoffer betrof, welk delict er is gepleegd en de aard en ernst daarvan. De relatie tussen slachtoffer en dader is hierbij een relevante overkoepelende factor.
- 7 De belangen van slachtoffers en nabestaanden die achter beschermingsbehoeften kunnen zitten, lopen uiteen en zijn per persoon verschillend. De volgende belangen komen in ieder geval naar voren: het voorkomen van een confrontatie met de dader, regie over het eigen leven herpakken, het voorkomen van angst en onzekerheid, het hebben van rust, het bewaken van privacy en gezien en gehoord worden.
- 8 Het maken van de belangenafweging tussen rechten, belangen en beschermende maatregelen ten aanzien van slachtoffers, nabestaanden en daders valt niet in een rechtsregel te vatten. Er zijn wel enkele uitgangspunten gevonden: proportionaliteit, subsidiariteit, en maatwerk. Daarbij komen daderfactoren, zoals het recht op resocialisatie en het recht op privé- en familieleven, die een grote rol spelen. Slachtofferfactoren, zoals de persoon van het slachtoffer, angst, woede en loslaten kunnen de belangenafweging eveneens beïnvloeden. Delictfactoren zoals het type delict en de aard en ernst van het delict wegen daarbij mee in de belangenafweging, zo worden in geval van minder zware delicten in beginsel ook minder zware beschermingsmaatregelen opgelegd.
- 9 In de tenuitvoerleggingsfase zijn verschillende zaken rondom de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden onvoldoende op orde. Dit zijn: de informatievoorziening omtrent de behoeften en belangen van slachtoffers en nabestaanden, het doorgeven en het kenbaar maken van beschermingsbehoeften, de terugkoppeling over de opgelegde bijzondere voorwaarden, de geringe afdwingbaarheid van slachtofferrechten en mogelijkheid tot het indienen van een klacht en een financiële toevoeging voor rechtsbijstand door slachtofferadvocaten.

Beperkingen onderzoek

Ondanks de nodige zorgvuldigheid bij de totstandkoming van dit rapport, kunnen de volgende punten van aandacht worden geconstateerd. Bij de interpretatie van de interviewgegevens geldt zoals altijd bij kwalitatief onderzoek dat dit bevindingen en soms ook meningen zijn van een beperkte groep mensen, op basis van hun ervaringen. Deze gelden niet noodzakelijkerwijs voor de situatie in het hele land noch voor alle betrokkenen. Ook is er alleen met nabestaanden en niet met slachtoffers van strafbare feiten gesproken. Deze zijn wel onder de aandacht gekomen door ook met slachtofferadvocaten en casemanagers van Slachtofferhulp Nederland te spreken, die allen meerdere slachtoffers bijstaan. Desalniettemin is er niet direct met slachtoffers gesproken.

Daarnaast waren de onderzoekers beperkt in het aantal beschikbare en relevante VB-beslissingen die publiekelijk toegankelijk zijn, ondanks meerdere zoekslagen en de wetenschap dat er meer VB's zijn uitgesproken in de onderzochte periode. Het is daarom niet mogelijk geweest om een aselechte steekproef te trekken uit alle VB-uitspraken, waardoor enige voorzichtigheid bij het interpreteren van de analyse over de VB's is geboden. In de VB-beslissingen is bovendien beperkt gemotiveerd hoe aan slachtofferrechten en -belangen tegemoet wordt gekomen, waarmee deze bron niet uitputtend geschikt is gebleken om deze vraag te beantwoorden. Aan de oplegging van de GVM kunnen nog geen bijzondere voorwaarden worden verbonden, dit komt bij de beslissing tot tenuitvoerlegging aan de orde. De onderzoekers hebben daarom geen analyse kunnen maken van de belangenafweging op het moment van de tenuitvoerlegging van de GVM. Wel is duidelijk geworden dat ook in de opleggingsfase, ondanks het ontbreken van expliciete wettelijke gronden daartoe, al rekening wordt gehouden met slachtofferbelangen en mensenrechten. Toekomstig onderzoek kan zich op de tenuitvoerleggingsbeslissingen van de GVM richten om te bezien of en hoe de belangenafweging tussen slachtoffers, nabestaanden en daders in die fase wordt gemaakt en tevens of en hoe gebruikt wordt gemaakt van de tenuitvoerleggingsgrond 'noodzakelijk ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers'.

Dat er in dit rapport geen uitgebreide analyse is verricht naar het proces van het kenbaar maken van beschermingsbehoeften en het informeren van slachtoffers en nabestaanden, is afgesproken bij de start van het onderzoek. Dit heeft te maken met de eerder beschreven taakoverdracht van het OM naar de minister (het CJIB), die ten tijde van het huidige onderzoek nog niet is afgerond. Het is daarmee mogelijk dat sommige van de door de respondenten aangedragen punten en de door de onderzoekers getrokken conclusies over en gegeven aanbevelingen ter verbetering van de positie van slachtoffers en nabestaanden in de tenuitvoerleggingsfase reeds worden meegenomen in deze taakoverdracht.

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5 is geconstateerd dat het lastig te beoordelen is hoe de belangenafweging wordt gemaakt bij het opleggen van beschermende voorwaarden bij de VB, maar dat de onderzoekers verwachten dat de belangenafweging meer aan bod gaat komen in zaken waarin gebruik is gemaakt van het spreekrecht. Omdat zaken waarin gebruik is gemaakt van het spreekrecht buiten de scope van dit onderzoek vallen, is voor de analyse van de VB-zaken niet naar deze zaken gekeken. De onderzoekers zijn toch enkele zaken tegengekomen waarin de rechtbank of het hof het spreekrecht aanhaalt en de inhoud daarvan weergeeft als argument in het maken van de belangenafweging. Zaak ECLI:NL:GHARL:2025:2602 geeft dit als volgt weer:

'De hier bedoelde verboden en geboden brengen vrijwel steeds onvermijdelijk mee dat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, zoals deze ook voor een terbeschikkinggestelde van toepassing is (artikel 8, eerste lid, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Het wettelijke kader legitimeert een dergelijke inbreuk. Een dergelijke inbreuk dient echter niet verder te gaan dan noodzakelijk is met het oog op het doel van de voorwaarde, te weten primair het voorkomen van strafbare feiten, maar (naar het hof naar analogie van HR 31 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:807, NJ 2022/250 m.nt. Ten Voorde aanneemt) ook niet verder dan noodzakelijk dan waartoe een terbeschikkinggestelde vanuit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid, bijvoorbeeld jegens slachtoffers of nabestaanden van het/de bewezenverklaarde feit(en), gehouden is.

Een contactverbod met de zus en de moeder van het slachtoffer van het indexdelict, alsmede de echtgenoot van de zus van het slachtoffer, past zonder meer binnen dit kader. Datzelfde geldt voor zover het gevraagde locatiegebod dit contactverbod ondersteunt. Het hof zal daarom een locatieverbod opleggen voor [plaats 2] (woonplaats van de zus van het slachtoffer en haar echtgenoot), [plaats 3] (woonplaats van de moeder van het slachtoffer) en [plaats 4] (de begraafplaats waar het slachtoffer en haar vader zijn begraven). Het locatieverbod voor deze drie plaatsen wordt gepreciseerd tot het gehele gebied binnen de gemeentegrenzen van de gemeenten waarin deze plaatsen zijn gelegen.

De voorwaarden die worden verbonden aan de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege gelden zolang de maatregel voortduurt in voorwaardelijke vorm, of zoveel korter als het openbaar ministerie nodig vindt. De wet biedt niet de mogelijkheid om – zoals verzocht door de nabestaande – een termijn te verbinden aan die voorwaarden.

Er is bovendien verzocht om locatieverboden voor een niet onaanzienlijk aantal plaatsen, vrijwel steeds in een stedelijke omgeving, waar nabestaanden hoogstens wekelijks, maar in nogal wat gevallen maandelijks of eenmaal per kwartaal komen voor boodschappen, bezoek aan een hulpverlener, vrienden of familie en uitgaan. Volgens het verzoek dient het de duidelijkheid als hieraan wordt voldaan door een (nader op een kaart aangeduid) aaneengesloten groot deel van het westen van Nederland tot voor de terbeschikkinggestelde verboden gebied te verklaren.

Deze in het kader van het spreekrecht gedane en door de advocaat-generaal onderschreven locatieverboden gaan het geschetste kader voor het opleggen van voorwaarden te buiten nu de noodzaak voor een dergelijk ruim verbod, ook in relatie tot de geschatte frequentie van aanwezigheid van de nabestaanden in het gebied, ontbreekt en het hof niet inziet dat de terbeschikkinggestelde er gelet op het gestelde contactverbod vanuit het oogpunt van betamelijkheid jegens de slachtoffers toe is gehouden.'

Het hof maakt een afweging tussen de belangen van de nabestaanden en de VB-gestelde; de afweging over het contactverbod valt uit in het voordeel van de nabestaanden en de afweging over de grootte van het locatieverbod valt uit in het voordeel van de VB-gestelde. Een mooie illustratie van hoe een belangenafweging in de tenuitvoerleggingsfase kan worden gemaakt, die tegemoetkomt aan beide partijen. Op basis van het gedane onderzoek, komen de onderzoekers tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Zorg voor betere informatievoorziening naar slachtoffers en nabestaanden over de tenuitvoerleggingsfase van de sanctie. Dit betreft zowel algemene informatie over het verloop van v.i., VB en GVM als ook informatie over een aanstaande invrijheidstelling en bij welke instantie zij moeten zijn voor het doorgeven van hun beschermingsbehoeften. Geef daarbij duidelijk aan wat voor soort beschermingsbehoeften er kunnen worden doorgegeven en dat het doorgeven van de beschermingsbehoeften geen garantie is dat bijzondere voorwaarden die daaraan tegemoetkomen worden opgelegd. De mogelijkheid tot een online portal waarin slachtoffers en nabestaanden op hun eigen tempo op een voor hen goed moment hun behoeften kunnen doorgeven, zou hiervoor een optie kunnen zijn. Wellicht is een uitbreiding van mijnslachtofferzaak.nl hiervoor mogelijk.

- 2 Zorg ervoor dat alle slachtoffers en nabestaanden goed op de hoogte zijn van hun rechten en informeer proactief naar eventuele beschermingsbehoeften in de tenuitvoerleggingsfase van de Wlt-modaliteiten, zodat deze beter bekend worden.
- 3 Maak de belangenafweging tussen rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers, nabestaanden en dader expliciet en begrijpelijk voor slachtoffers en nabestaanden, door redenen te geven voor het wel of niet of in gewijzigde vorm opleggen van de door hen gewenste bijzondere voorwaarden. Dit kan door uitgebreide(re) motivering van de rechter van de uitspraken die zien op deze bijzondere voorwaarden: VB-opleggings- en verlengingsbeslissingen, en GVM-tenuitvoerleggings- en verlengingsbeslissingen. Overweeg ook of de CVv.i. v.i.-opleggings- en verlengingsbeslissingen openbaar kan maken (in ieder geval voor de slachtoffers en nabestaanden) en deze (uitgebreider) kan motiveren. Geef daarnaast duidelijk aan wat slachtoffers en nabestaanden kunnen doen bij de constatering van de overtreding van voorwaarden. Dit kan bijdragen aan procedurele rechtvaardigheid: het proces als rechtvaardig beschouwen, onder andere door procedurele kenmerken als hoor en wederhoor, maar ook respectvolle, interpersoonlijke bejegening en heldere en tijdige communicatie.
- 4 Zorg voor een uitbreiding van de financiële toevoeging voor slachtofferadvocaten tijdens de tenuitvoerleggingsfase, zodat slachtoffers en nabestaanden ook in deze fase op adequate wijze bijgestaan kunnen worden door slachtofferadvocaten.



Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Kennisinstituut voor de rechtsstaat, is een onafhankelijk kennisinstituut dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC draagt bij aan behoud en verbetering van de rechtsstaat via het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoog wetenschappelijk onderzoek. En door het aanbieden van gevraagde en ongevraagde kennis, verbeterpunten en (waar mogelijk) denkrichtingen.

Voor meer informatie, bezoek www.wodc.nl