

33552 Slachtofferbeleid

Nr. 154 Brief van de staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2026

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport 'De afweging van slachtoffer- en daderbelangen bij langdurig toezicht. Een juridische verkenning en ervaringen in de praktijk' en bijbehorende beleidsreactie aan. Dit rapport is opgesteld door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

1. Aanleiding en doel onderzoek

De Wet langdurig toezicht (Wlt) is in 2018 in werking getreden. Het doel van deze wet is om effectiever en langduriger toezicht te houden op daders van zedendelicten en zware geweldsmisdrijven wanneer zij re-integreren. Om zicht te krijgen op de manier waarop de Wlt in de praktijk wordt toegepast, is het WODC gevraagd een onderzoeksprogramma op te stellen voor de evaluatie van de wet.¹ Het onderhavige onderzoek maakt deel uit van dit onderzoeksprogramma.

Daarnaast zijn tijdens het wetgevingstraject twee moties aangenomen betreffende slachtoffers en nabestaanden²:

- De motie Van der Steur en Recourt³ verzoekt de regering, bij de uitwerking van het toezicht, ervoor te zorgen dat slachtoffers als zij dat wensen door het Openbaar Ministerie (OM) over hun wensen voor de invulling van het toezicht worden geraadpleegd. Aan deze motie wordt voldaan doordat intussen de taakoverdracht van het OM naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) plaatsvindt en grotendeels is afgerond. In deze brief ga ik nader in op deze taakoverdracht.

¹ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/wetsevaluaties/evaluatie-wet-langdurig-toezicht>

² Wanneer in deze brief enkel wordt gesproken over slachtoffers, wordt tevens bedoeld nabestaanden.

³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 13.

- De motie Van Oosten c.s.⁴ roept op 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. Middels dit onderzoek is invulling gegeven aan deze motie.

Het overkoepelende doel van het onderzoek is om na te gaan wat de rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers zijn tijdens de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de straf en hoe deze - binnen het kader van de Wlt-modaliteiten - 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 de dwangverpleging van de tbs-maatregel (VB) en de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Aan deze drie modaliteiten kunnen bijzondere voorwaarden worden verbonden waaraan de dader zich moet houden tijdens de periode van toezicht. Bij de tenuitvoerlegging van deze drie Wlt-modaliteiten bestaat de wettelijke verplichting om de belangen van slachtoffers, nabestaanden en dader tegen elkaar af te wegen.

Er zijn drie onderzoeksdoelen geformuleerd:

- Het in kaart brengen en analyseren van de beschermingsbehoeften van slachtoffers en nabestaanden bij de uitvoering van langdurig toezicht;
- Het in kaart brengen en analyseren van de rechten en belangen van slachtoffers, nabestaanden, en daders bij de uitvoering van langdurig toezicht;
- 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.

2. Beperkingen van het onderzoek

Ondanks de zorgvuldigheid bij de totstandkoming van dit rapport, is sprake van een aantal beperkingen⁵ ten aanzien van de reikwijdte

⁴ *Kamerstukken // 2016/17*, 33 552, nr. 31.

⁵ Zie pagina 16 en 132 e.v. van het rapport.

van de resultaten. Met de onderzoekers wijs ik erop dat slechts een beperkt aantal VB-beslissingen beschikbaar was (in totaal 46 zaken), zodat een aselecte steekproef niet mogelijk was. In VB-beslissingen is daarnaast beperkt gemotiveerd hoe tegemoet wordt gekomen aan slachtofferrechten en -belangen. Ten aanzien van de GVM is door de onderzoekers opgemerkt dat pas bij de beslissing tot tenuitvoerlegging de oplegging van bijzondere voorwaarden aan de orde komt en dat er op dit moment nog te weinig tenuitvoerleggingsbeslissingen beschikbaar zijn om conclusies te kunnen trekken. Hoewel volgens de onderzoekers enige voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van de analyse, kijk ik met interesse naar de resultaten.

Ten slotte, constateer ik zelf nog dat het onderzoek is uitgevoerd terwijl de taakoverdracht van het informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase van het OM naar het CJIB nog gaande is. Hoewel de onderzoekers deze taakoverdracht vermelden in het rapport en concluderen dat een uitgebreide analyse van de huidige werkwijze ten aanzien van het informeren van slachtoffers niet opportuun is, gaan de conclusies en aanbevelingen uit van de oude situatie en geven daarmee een onvolledig beeld van de huidige situatie. In mijn beleidsreactie zal ik daarop nader ingaan.

3. Conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers trekken een aantal conclusies, waaronder het feitelijk vaststellen welke rechten slachtoffers hebben tijdens de tenuitvoerleggingsfase, welke mensenrechten van de dader een rol spelen en welke slachtoffer- en delictfactoren van invloed kunnen zijn op beschermingsbehoeften in de tenuitvoerleggingsfase. Tevens stellen de onderzoekers vast dat de belangen van slachtoffers, die achter beschermingsbehoeften kunnen zitten, uiteenlopen en per persoon verschillend zijn en dat het maken van de belangenafweging tussen rechten, belangen en beschermende maatregelen ten aanzien van slachtoffers, nabestaanden en daders niet in een rechtsregel is te vatten. Er zijn wel enkele uitgangspunten, te weten: proportionaliteit, subsidiariteit, en maatwerk.

Daarnaast wijzen de onderzoekers op de informatiebehoefte als voornaamste procedurele behoefte van slachtoffers tijdens de tenuitvoerleggingsfase, het overbrengen van beschermingsbehoeften door slachtoffers, de terugkoppeling over de opgelegde bijzondere voorwaarden, de geringe afdwingbaarheid van slachtofferrechten en over rechtsbijstand in de tenuitvoerleggingsfase. Deze conclusies vormen de basis voor de aanbevelingen van de onderzoekers en worden verderop in deze beleidsreactie geadresseerd.

Hieronder geef ik eerst een korte algemene beleidsreactie, waarna ik in ga op de verschillende aanbevelingen.

4. Beleidsreactie

De inzet vanuit de Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2025-2028⁶ is dat slachtoffers van strafbare feiten vanuit de overheid erkenning en herstel wordt geboden. Een betrouwbare overheid zorgt ervoor dat aan het slachtoffer toegekende rechten in de praktijk worden nageleefd en dat gewekte verwachtingen niet worden beschaamd. Daarbij is duidelijk en voorspelbaar voor slachtoffers over wat wel en niet kan en wat onzeker is. De autonomie ligt bij het slachtoffer om – wanneer goed geïnformeerd – zelf te beslissen welke rechten het wil uitoefenen en van welke voorzieningen het in welke mate gebruik wil maken. Beleidsdoelen voor de komende jaren zijn onder andere het vergroten van het slachtofferbewustzijn van professionals in de strafrechtketen, een duidelijke rechtspositie in het strafproces en betere bescherming en ondersteuning van slachtoffers waar nodig.

Zowel slachtoffers als verdachten en veroordeelden hebben rechten die moeten worden gerespecteerd. Daar waar de rechten van slachtoffers en daders elkaar kruisen, moet een belangenafweging worden gemaakt. Niet alleen moet voor slachtoffers duidelijk zijn bij welke beslissingen hun belangen

⁶ *Kamerstukken II 2024/25, 33 552, nr. 137.*

worden meegewogen en op welke wijze dat gebeurt, tevens moet helder zijn dat dit niet altijd zal leiden tot het voor hen gewenste resultaat. In de communicatie richting slachtoffers is het noodzakelijk hierover realistisch te zijn om extra schade zoals secundaire victimisatie en herhaald slachtofferschap te voorkomen. Met de onderzoekers wijs ik erop dat de oplegging van bijzondere voorwaarden bij de drie Wlt-modaliteiten maatwerk vereist, om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de behoeften van slachtoffers en aan de belangen van alle betrokken partijen.

Op basis van het verrichte onderzoek komen de onderzoekers tot een viertal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zien kort gezegd op de informatievoorziening naar slachtoffers over hun rechten en eventuele beschermingsbehoeften, de belangenafweging bij het al dan niet opleggen van door slachtoffers gewenste bijzondere voorwaarden en op een uitbreiding van de financiële toevoeging voor rechtsbijstand door slachtofferadvocaten. Hieronder geef ik mijn reactie op de aanbevelingen.

4.1 Informeren en raadplegen slachtoffers

De eerste en tweede aanbeveling zien op een betere informatievoorziening over de tenuitvoerlegging van de sanctie. Slachtoffers hebben behoefte aan het ontvangen van begrijpelijke, correcte, concrete en tijdige informatie. Het moet duidelijk zijn bij welke instantie slachtoffers terecht kunnen en welke beschermingsbehoeften zij kunnen doorgeven, maar ook dat dit geen garantie is dat bijzondere voorwaarden zullen worden opgelegd. De mogelijkheid tot een online portal – zoals mijnslachtofferzaak.nl – waarin slachtoffers op hun eigen tempo hun beschermingsbehoeften kunnen doorgeven, zou volgens de onderzoekers een optie kunnen zijn. De tweede aanbeveling raakt – naast het informeren – ook aan het raadplegen van slachtoffers. De onderzoekers bevelen aan om proactief te informeren bij slachtoffers naar hun eventuele beschermingsbehoeften.

Ik onderschrijf het belang van een goede informatievoorziening naar het slachtoffer, ook in de fase van de tenuitvoerlegging. Slachtoffers hebben – wanneer zij dat wensen – recht op informatie en op bescherming. Waar de beschermingsbelangen van slachtoffers meewegen in beslissingen over het toekennen van vrijheden, moeten slachtoffers in de gelegenheid worden gesteld deze beschermingsbehoeften aan te geven. De verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers in de fase van de tenuitvoerlegging lag tot voor kort bij het OM. Om ervoor te zorgen dat het slachtoffer in de tenuitvoerleggingsfase zo veel mogelijk één organisatie als aanspreekpunt heeft, is besloten om de taken van het OM over te dragen aan de minister. Het CJIB geeft namens de minister invulling aan deze taken. Gezien de omvang van de veranderopgave worden de taken gefaseerd overgedragen. Een groot deel van de taakoverdracht is afgerond, wat heeft geleid tot het grotendeels invulling geven aan de aanbevelingen.

Het CJIB informeert slachtoffers sinds april 2024 schriftelijk over de onherroepelijke uitspraak in de strafzaak. Afhankelijk van de sanctie die daarbij eventueel is opgelegd, ontvangt het slachtoffer ook uitleg over de betreffende sanctie en op welke momenten het slachtoffer informatie ontvangt in de tenuitvoerlegging. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aanbeveling, om de algemene informatievoorziening aan slachtoffers te verbeteren.

Voor zowel de voorwaardelijke invrijheidstelling als de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging geldt dat in de huidige situatie al invulling wordt gegeven aan de aanbeveling om proactief naar de beschermingsbehoefte van het slachtoffer te vragen. Het CJIB informeert slachtoffers per brief wanneer zij hebben aangegeven op de hoogte gehouden te willen worden, waarbij wordt vermeld dat dit geen garantie is voor oplegging van een bijzondere voorwaarde. Slachtoffers worden gewezen op verschillende opties van beschermende voorwaarden die zij kunnen vragen en op de mogelijkheid van ondersteuning door SHN. Aan de uitvraag voor beschermingsbehoeften is een reactietermijn van twee weken verbonden. Eventueel buiten de termijn ontvangen

beschermingsbehoeften worden alsnog doorgegeven aan het OM zodat deze meegewogen kunnen worden, mits het besluit op dat moment nog niet is genomen. De aanbeveling om duidelijk aan te geven wat slachtoffers kunnen doen als zij een overtreding van de opgelegde bijzondere voorwaarde(n) constateren, wordt op dit moment door het CJIB verwerkt in de brieven. Per 1 januari 2026 is de laatste tranche van de Wet straffen en beschermen geïmplementeerd, waarmee ook bij beslissingen over re-integratieverlof de slachtofferbelangen worden meegewogen op basis van actuele slachtofferinformatie.

Wanneer bij een tbs-verlengingszitting de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging aan de orde is, raadpleegt het CJIB slachtoffers ook over het gebruik van het beperkte spreekrecht. Na afloop van een tbs-verlengingszitting informeert het OM het slachtoffer over de uitkomst en de eventueel opgelegde bijzondere voorwaarden.

Bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling informeert het CJIB het slachtoffer vervolgens over het besluit van het OM om wel of geen voorwaardelijke invrijheidstelling te verlenen en over de eventuele bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd. Tevens ontvangt het slachtoffer een brief over het einde van de detentie waarin opnieuw de eventuele bijzondere voorwaarden worden genoemd. Om een rauwelijkse confrontatie te voorkomen, vindt deze communicatie plaats voorafgaand aan de daadwerkelijke invrijheidstelling. Mij zijn geen signalen bekend dat dit in de praktijk structureel niet goed loopt.

Als bij de beslissing om de GVM ten uitvoer te leggen bijzondere voorwaarden worden opgelegd, informeert het OM het slachtoffer daar nu over. Hoewel nog niet gerealiseerd, zal ook het informeren en raadplegen van slachtoffers over de GVM in de taakoverdracht worden meegenomen en worden belegd bij het CJIB.

Door de onderzoekers wordt MijnSlachtofferzaak (MSz) genoemd om de informatievoorziening aan slachtoffers te verbeteren. MSz is een ketenbreed slachtofferportaal van de politie, het OM, SHN, het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) en het CJIB. Het doel van

MSz is dat slachtoffers op ieder moment overzichtelijk via één digitale ingang informatie kunnen vinden over de voortgang van hun zaak. Om de dienstverlening aan slachtoffers via MSz verder te verbeteren wordt de komende jaren gewerkt aan de doorontwikkeling van MSz. Daarbij staat het slachtoffer centraal. Doel is dat MSz een grotere rol gaat spelen in het digitaal informeren van slachtoffers en het ontwikkelen van meer interactiemogelijkheden voor slachtoffers, bijvoorbeeld om hun beschermingsbehoefte door te geven. Dit sluit aan bij de aanbeveling om beschermingsbehoeften online door te kunnen geven. Het is overigens al mogelijk om beschermingsbehoeften via de website van het CJIB door te geven. De onderzoekers benoemen in hun aanbeveling dat door een online portaal slachtoffers op hun eigen tempo hun beschermingsbehoeften kunnen doorgeven. Het proactief uitvragen ervan is echter altijd gekoppeld aan de tijdlijn van een te nemen besluit over het verlenen van vrijheden aan de veroordeelde.

4.2 Belangenafweging inzichtelijk maken

De derde aanbeveling ziet op het expliciet maken van de belangenafweging tussen rechten, beschermingsbehoeften en belangen van slachtoffers en daders door een uitgebreide(r) motivering door de rechter, bijvoorbeeld door redenen te geven voor het wel of niet of in gewijzigde vorm opleggen van de door slachtoffers gewenste bijzondere voorwaarden.

Het recht op informatie is een fundamenteel slachtofferrecht. Het hebben van informatie kan slachtoffers het gevoel geven meer grip te hebben op de situatie en op het proces. Dit kan bijdragen aan procedurele rechtvaardigheid. Het belang van expliciet en begrijpelijk motiveren voor slachtoffers wordt ook door de Rechtspraak onderschreven. Afgesproken is dat intern aandacht wordt gevraagd voor de inhoud van het rapport en de voor de Rechtspraak relevante conclusies. Na bestudering zal de Rechtspraak het rapport en de daaruit vloeiende aanbeveling nader intern bespreken en bezien of verdere afstemming nodig is. Ik houd hierover contact met de Rechtspraak en zal uw Kamer over de uitkomst nader informeren.

In dit verband stellen de onderzoekers tevens voor om te overwegen of de beslissingen van het Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidsstelling (CVv.i.) over de verlening van een voorwaardelijke invrijheidsstelling openbaar kunnen worden gemaakt. Het doel van deze aanbeveling lijkt te zijn dat slachtoffers meer inzicht krijgen in de motivering achter de beslissing over het al dan niet (deels) opleggen van beschermende voorwaarden. Ik kan mij voorstellen dat bij slachtoffers een dergelijke behoefte bestaat in situaties waarin gevraagde beschermingsbehoeften niet of gedeeltelijk zijn opgelegd. De aanbeveling om v.i.-beslissingen openbaar te maken zal ik echter niet onverkort overnemen, omdat in de taakoverdracht reeds is geregeld dat slachtoffers worden geïnformeerd over de v.i.-beslissing en de opgelegde voorwaarden. Ik ga met betrokken partijen in gesprek om te bezien of er mogelijkheden zijn om ervoor te zorgen dat slachtoffers – indien gewenst – meer inzicht in de gemaakte belangenafweging kunnen krijgen wanneer een voorwaardelijke invrijheidsstelling is verleend. Uw Kamer wordt over de uitkomst geïnformeerd.

4.3 Uitbreiding financiële toevoeging

In de vierde en laatste aanbeveling wordt door de onderzoekers aandacht gevraagd voor een uitbreiding van de financiële toevoeging voor slachtofferadvocaten tijdens de tenuitvoerleggingsfase. Slachtoffers van strafbare feiten hebben het recht te worden bijgestaan bij het uitoefenen van hun rechten. Ik onderschrijf het belang dat slachtoffers ook tijdens de tenuitvoerleggingsfase kosteloze juridische ondersteuning kunnen krijgen bij de uitoefening van hun rechten, als zij dat wensen. Dit kan eraan bijdragen dat slachtoffers hun beschermingsbehoeften goed naar voren kunnen brengen. Ook kan het zorgen voor een nog betere informatievoorziening over procedures, de inhoud van beslissingen en meer duidelijkheid voor het slachtoffer over zijn rechten. In de wet is op dit moment nog niet expliciet vastgelegd dat het slachtoffer zich kan laten bijstaan in procedures in de tenuitvoerleggingsfase waar hij een verklaring kan afleggen. Om dit te verduidelijken, zal ik een voorstel doen via de tweede aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

De Raad voor Rechtsbijstand voert hierop al wel begunstigend beleid, waardoor slachtofferadvocaten een financiële toevoeging kunnen krijgen op de momenten in de tenuitvoerleggingsfase waarop het slachtoffer een verklaring kan afleggen. De bijstand door een advocaat is voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven die onder artikel 44 lid 4 Wet op de rechtsbijstand vallen dan kosteloos.⁷ Ik ben in gesprek met de Raad voor Rechtsbijstand over het nader vastleggen en publiceren van het beleid over een financiële toevoeging op de genoemde momenten in de tenuitvoerleggingsfase, zodat dit nog beter kenbaar is. Het slachtoffer wordt in de brieven van het CJIB ook actief gewezen op de mogelijkheid van ondersteuning door SHN.

5. Ten slotte

Ik zal mij blijven inzetten voor de naleving van slachtofferrechten door professionals in de strafrechtketen, het behartigen van slachtofferbelangen en duidelijkheid over hoe deze worden afgewogen tegen de rechten en belangen van de dader.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen

⁷ In art. 44 lid 4 Wrb is geregeld dat rechtsbijstand bij seksuele misdrijven en geweldsmisdrijven kosteloos is als het slachtoffer overeenkomstig artikel 3 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven in aanmerking komt voor een uitkering.