

Vergaderjaar 2022–2023

35 349

## Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met de nadere versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Wet uitbreiding slachtofferrechten)

J

### VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 september 2023

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming 15 mei 2023<sup>2</sup> over de stand van zaken met betrekking tot de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en het **CDA** hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen. De leden van de fracties van **BBB**, **D66**, **SP** en **OPNL** sluiten zich aan bij alle gestelde vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 11 juli 2023 een brief gestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister heeft op 7 september 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolaï (PvdD), Van Bijsterveld (Ja21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Van Dijk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL).

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2022/23 35 349, I.

## **BRIEF VAN DE VOorzITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 11 juli 2023

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben kennisgenomen van uw brief van 15 mei 2023<sup>3</sup> over de stand van zaken met betrekking tot de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten. De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en het **CDA** hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen. De leden van de fracties van **BBB**, **D66**, **SP** en **OPNL** sluiten zich aan bij alle gestelde vragen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA**

In uw brief van 15 mei 2023 geeft u aan dat de verschijningsplicht een omvangrijke wijziging is met grote personele en budgettaire gevolgen. U komt tot de conclusie dat de verschijningsplicht niet eerder dan op 1 juli 2024 in werking kan treden. Tevens is besloten de verschijningsplicht vooralsnog alleen in werking te laten treden voor de inhoudelijke zittingen en niet voor de uitspraakzittingen.

Voorts informeert u de Kamers over het feit dat de uitvoeringsconsequenties voor de betrokken organisaties inzichtelijk zijn gemaakt. Op de begroting van Justitie en Veiligheid was oorspronkelijk een bedrag van 2 miljoen euro gereserveerd. Inmiddels is uit nadere uitvoeringsanalyses van de betrokken organisaties naar voren gekomen dat de verschijningsplicht substantieel meer personele en financiële consequenties heeft. Het gaat om ongeveer 170 extra fte voor politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen. U stelt dat het totaal benodigde bedrag 23,4 miljoen euro is.

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie vragen u of het bovenstaande – grotendeels onvoorziene personele en budgettaire consequenties – u aanleiding geeft de invoering van de verschijningsplicht te heroverwegen? En dan meer fundamenteel dan thans het geval is (namelijk deze in tijd vooruit te schuiven en deels te beperken)? Of wordt er, gelet op die grote personele en budgettaire consequenties, overwogen om de verschijningsplicht alleen te laten gelden voor voltooide levensdelicten, nu de wens tot aanwezigheid van de verdachte met name door nabestaanden is geuit? Dit mede gelet op het feit dat de organisaties die met de uitvoering van de verschijningsplicht zullen worden belast reeds te maken hebben met onderbezetting en (daarmee) hoge werkdruk. Is het verantwoord deze organisaties met deze nieuwe taken te belasten terwijl de uitvoering van bestaande taken nu al onder druk staat? Kunt u bij de beantwoording betrekken het feit dat zowel het Openbaar Ministerie als de Raad voor de rechtspraak en de afdeling Advisering van de Raad voor de Strafrechtspleging met klem hebben geadviseerd af te zien van de verschijningsplicht en de wens om te komen tot deze verschijningsplicht niet is gebaseerd op evaluatie of onderzoek waaruit de noodzaak tot invoering daarvan blijkt? Wat is de reden dat de kosten werden begroot op 2 miljoen euro terwijl de werkelijke kosten 23,4 miljoen euro zullen gaan bedragen? Waarom was dit niet te voorzien? Welke maatregelen zijn er genomen om een dergelijk enorm verschil in kosten in de toekomst te voorkomen? Is het denkbaar dat een van de Kamers van de Staten-Generaal een andere afweging zou hebben gemaakt als de werkelijke kosten bekend zouden zijn geweest? En zo ja, hoe verhoudt de eerste zeer

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2022/23 35 349, I.

terughoudende begroting zich tot de in de Grondwet opgenomen informatieplicht? De leden zien uit naar de beantwoording.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen uw brief betreffende de uitvoering van de Wet uitbreiding slachtofferrechten. Genoemde leden hebben met bezorgdheid kennisgenomen van de vertraging in de uitvoering van onderdelen van de aangenomen wet. In het bijzonder bevreemdt het genoemde leden dat de aanvankelijk geschatte uitvoeringskosten zoveel lager waren dan de inmiddels begrote uitvoeringskosten. Hoe is dat mogelijk? En hoe gaat u er in de toekomst voor zorgen dat de inschatting van de kosten van implementatie van wetgeving realistisch is.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur tegen eind augustus 2023 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,  
B.O. Dittrich

## BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2023

Bij brief van 11 juli 2023 heeft u mij nadere vragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van 15 mei 2023 over de stand van zaken met betrekking tot de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten<sup>4</sup>. In deze brief ga ik in op uw vragen.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de grotendeels onvoorziene personele en budgettaire consequenties mij aanleiding geven de invoering van de verschijningsplicht meer fundamenteel te heroverwegen dan nu het geval is door de verschijningsplicht in werking te laten treden voor de inhoudelijke zittingen en vooralsnog niet voor de uitspraakzittingen. Het verzoek is om daarbij in te gaan op de adviezen van het Openbaar Ministerie, de Raad voor de rechtspraak en de afdeling Advisering van de Raad voor de Strafrechtspleging. Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of er overwogen wordt om de verschijningsplicht alleen te laten gelden voor voltooide levensdelicten, nu de wens tot aanwezigheid van de verdachte met name door nabestaanden is geuit en of het verantwoord is om de betrokken organisaties te belasten met nieuwe taken door de verschijningsplicht.*

Op dit moment zie ik geen aanleiding tot een meer fundamentele heroverweging. Ik licht dat hierna toe.

Het kabinet hecht grote waarde aan de aanwezigheid van de verdachte bij de behandeling van de strafzaak en heeft daarin voldoende aanleiding gezien om dit uitgangspunt voor de meest ernstige misdrijven, waarbij de verdachte zich in voorlopige hechtenis of detentie bevindt, in de wet op te nemen. Een verschijningsplicht doet namelijk recht aan het maatschappelijk belang dat het strafproces in aanwezigheid van de verdachte plaatsvindt en geeft de rechter en de officier van justitie een mogelijkheid zich een beeld te vormen van een verdachte.

Ook kan de aanwezigheid van de verdachte belangrijk zijn voor slachtoffers en nabestaanden. Om deze redenen maakt de verschijningsplicht voor een verdachte onderdeel uit van de Wet uitbreiding slachtofferrechten. Dat de noodzaak tot een verschijningsplicht niet is gebaseerd op een onderzoek of evaluatie doet niet af aan deze argumenten.

Het Openbaar Ministerie, de Raad voor de rechtspraak en de afdeling Advisering van de Raad voor de Strafrechtspleging hebben tijdens de consultatieronde in het wetgevingstraject negatief geadviseerd over de invoering van een verschijningsplicht. Dit geldt ook voor de Nederlandse Orde van Advocaten en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Een belangrijke reden daarvoor was dat de verplichte aanwezigheid van de verdachte niet in het belang van elk slachtoffer is en dat er geen ruimte was voor de rechter om af te zien van de verschijningsplicht. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, is een uitzonderingsmogelijkheid in de wet opgenomen. In de memorie van toelichting is ook ingegaan op de andere aandachtspunten en bezwaren die naar voren zijn gebracht.<sup>5</sup> Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers zijn de uitgebrachte adviezen nadrukkelijk aan de orde geweest.<sup>6</sup> Ondanks de negatieve adviezen heeft een ruime meerderheid van zowel de Tweede als

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2022/23 35 349, I.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2019/2020, 35 349, nr. 3 (MvT), p. 3–12.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 349, nr. 18, p. 23; Handelingen I 2020/21, nr. 34, item 7, p. 3.

de Eerste Kamer voor de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten gestemd. In beginsel dient een door het parlement aangenomen wet uitgevoerd te worden.

Bij de voorbereiding van de implementatie van de verschijningsplicht bleek dit onderdeel substantieel grotere personele en budgettaire consequenties te hebben dan eerder voorzien. Ik heb moeten constateren dat de beschikbare personele en financiële middelen niet in evenwicht zijn met de benodigde middelen. Dat heeft tot een (beperkte) heroverweging geleid om de verschijningsplicht vooralsnog alleen voor de inhoudelijke zittingen in te voeren. Hiermee wordt recht gedaan aan de belangrijkste redenen voor het invoeren van een verschijningsplicht.

Er wordt niet overwogen om de verschijningsplicht alleen te laten gelden voor voltooide levensdelicten. De behoefte om in het bijzijn van de verdachte gebruik te maken van het spreekrecht kan bij zowel nabestaanden als slachtoffers bestaan. Het ligt niet voor de hand om onderscheid te maken tussen slachtoffers en nabestaanden met betrekking tot de verschijningsplicht. Daarnaast sluit het specifiek invullen van de verschijningsplicht bij alleen voltooide levensdelicten ook niet aan bij de verschillende beweegredenen voor deze plicht, die ik hierboven heb genoemd.

De druk op de strafrechtketen heb ik uitdrukkelijk meegewogen in mijn besluit om de verschijningsplicht vooralsnog te beperken tot de inhoudelijke zittingen. Vanuit de politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is aandacht gevraagd voor de benodigde tijd voor de werving en opleiding van nieuwe medewerkers om de verschijningsplicht uit te voeren. De inwerkingtreding van de verschijningsplicht per 1 juli 2024 geeft de betrokken organisaties hiervoor voldoende ruimte. Derhalve acht ik het verantwoord om hen met deze nieuwe taak te belasten.

De verschijningsplicht wordt twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Ik hecht eraan om deze evaluatie af te wachten. Op basis van de uitkomsten daarvan en de dan bestaande personele en budgettaire mogelijkheden kan een zorgvuldige afweging worden gemaakt over eventuele vervolgstappen.

*De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de fractie van het CDA vragen hoe het mogelijk is dat de kosten geraamd werden op 2 miljoen en de daadwerkelijke kosten nu 23,4 miljoen bedragen. Daarnaast vragen zij welke maatregelen er zijn genomen om een dergelijk verschil in de kosten in de toekomst te voorkomen.*

Voorafgaand aan het wetgevingstraject zijn de kosten voor de verschijningsplicht begroot op 2 miljoen euro. Het in kaart brengen van de kosten is destijds niet goed gegaan. De begrote kosten zagen alleen op de langere zittingsduur voor de rechtspraak en de extra vervoersbewegingen die door de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) van DJI worden uitgevoerd.<sup>7</sup> De verschijningsplicht vergt echter ook meer inzet van de politie voor de beveiliging tijdens de zitting en de bewegingen binnen het rechtsgebouw en brengt een langere zittingsduur voor het Openbaar Ministerie (OM) met zich mee. Tevens is het gevangeniswezen van DJI betrokken bij de uitvoering van de verschijningsplicht. De medewerkers van de penitentiaire inrichtingen bereiden de gedetineerden voor op het transport, waarbij ook rekening moet worden gehouden met onwilligheid, en zorgen voor insluiting en eventuele nazorg in de inrichting na

<sup>7</sup> Destijds voerde DV&O alle vervoersbewegingen uit. Sinds 2021 is de politie verantwoordelijk voor het binnenarrondissementaal vervoer.

terugkomst. De structurele werklastgevolgen voor deze (onderdelen van) organisaties waren niet voldoende in beeld bij het ministerie en zijn daarom niet meegenomen in de begroting van de kosten. Daarnaast zijn bij de werklastberekeningen van de DV&O en de rechtspraak verschillende uitgangspunten gehanteerd. Bij de werklastberekening van de DV&O is uitgegaan van een substantieel te laag aantal zittingen waarvoor extra vervoer nodig is vanwege de verschijningsplicht. Deze discrepantie is destijds niet onderkend, waardoor een onjuist beeld van de kosten voor de vervoersbewegingen is ontstaan.

Ik wil vooropstellen dat het van groot belang is om de kosten van nieuw beleid zorgvuldig in kaart brengen. In het geval van de verschijningsplicht is dit helaas niet goed gegaan en daar zijn lessen uit getrokken zodat dit in de toekomst kan worden voorkomen. Eerder dit jaar is het Beleidskompas geïntroduceerd als een richtinggevende structuur die helpt om het beleidsvoorbereidingsproces goed vorm te geven met als doel een goede beleidskwaliteit. Hierbij is oog voor de vroegtijdige en gelijkwaardige betrokkenheid van alle betrokken partijen in de uitvoering. Het Beleidskompas helpt bij het afwegen van verschillende beleidsopties door methoden zoals de uitvoerings- en handhavingstoets om de relevante gevolgen, ook de financiële, goed in kaart te brengen. Ik heb er vertrouwen in dat het Beleidskompas kan helpen om de kosten van nieuw beleid beter in beeld te brengen.

*Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie gevraagd of het denkbaar is dat een van de Kamers van de Staten-Generaal een andere afweging zou hebben gemaakt als de werkelijke kosten bekend zouden zijn geweest en zo ja, hoe de eerste zeer terughoudende begroting zich tot de in de Grondwet opgenomen informatieplicht verhoudt.*

De Kamers van de Staten-Generaal maken hun afweging op basis van de informatie die de regering verstrekt. Het is niet ondenkbaar dat een van de Kamers van de Staten-Generaal een andere afweging zou hebben gemaakt als informatie over de kosten van de verschijningsplicht, zoals die nu in kaart zijn gebracht, al eerder bekend zou zijn geweest. Bij artikel 68 van de Grondwet staat voorop dat de Kamer door middel van de verstrekte inlichtingen haar controlerende en medewetgevende taken moet kunnen uitoefenen. De regering heeft aan deze inlichtingenplicht voldaan ten aanzien van de kosten van de verschijningsplicht. Hieronder licht ik dit nader toe.

De verschijningsplicht was in het regeerakkoord 2017–2021 opgenomen. Op basis van de afspraak uit het regeerakkoord is dit onderdeel van de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten voorbereid. Een raming van de uitvoeringsconsequenties en financiële gevolgen maakte deel uit van de voorbereidingen. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de WUS is deze raming weergegeven.<sup>8</sup> De Kamer is daarmee geïnformeerd op grond van de toen gemaakte berekeningen.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zijn de uitvoeringsconsequenties en de financiering aan de orde geweest.<sup>9</sup> Dat deze raming niet volledig en juist was, kwam pas naar voren nadat de wet was aangenomen en met de betrokken organisaties de implementatie werd voorbereid. In november 2022 heb ik de Tweede Kamer laten weten dat de personele en budgettaire gevolgen van de verschijningsplicht fors zijn en dat het in kaart brengen van de impact op de betrokken organisaties meer tijd kostte dan aanvankelijk gedacht.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 349, nr. 3, p. 23–25.

<sup>9</sup> Handelingen I 2020/21, nr. 34, item 7, p. 36.

<sup>10</sup> Handelingen II, 2022/23, nr. 24, item 6, p. 57.

In mijn brief van 15 mei 2023 is het parlement erover geïnformeerd dat uit de nadere uitvoeringsanalyses blijkt dat de verschijningsplicht substantieel meer personele en financiële consequenties heeft dan eerder was voorzien. In deze brief heb ik uiteengezet wat de financiële mogelijkheden zijn om de wet uit te voeren en welke keuzes ik hierbij maak. Ik concludeer dat beide Kamers de informatie die in de verschillende fasen van besluitvorming beschikbaar was hebben ontvangen.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind