

prof.mr. M.S. Groenhuijsen

De landelijke invoering van de wet Terwee

Met de wet-Terwee wordt beoogd de positie van slachtoffers in het strafrecht te verbeteren. In de onderstaande bijdrage worden de belangrijkste bepalingen van de wet toegelicht. De conclusie luidt dat de wet een belangrijke stap vormt in de richting van de emancipatie van het slachtoffer, omdat deze nu eindelijk wordt erkend als een persoon met wiens belangen structureel rekening moet worden gehouden in de context van de strafrechtelijke procedure. Niettemin zijn er redenen om te betwijfelen of het nieuwe recht in de nabije toekomst precies zó zal worden toegepast als de wetgever voor ogen heeft gestaan.

1. Inleiding

Op 1 april 1995 treedt de zgn. wet Terwee in het gehele land in werking. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet in het proces van emancipatie van het slachtoffer in het strafrecht. Het strafproces is lange tijd vrijwel exclusief gezien als een rechtsstrijd tussen de vervolgende overheid en een vervolgd individu: de verdachte. Als doelstelling van die procedure werd dan vooral gelet op zaken als toepassing van het materiële strafrecht - waarvoor waarheidsvinding een eerste vereiste is - zonder daarbij op onevenredige wijze inbreuk te maken op de rechten van de verdachte. In dit arrangement nam het slachtoffer van een misdrijf een nogal dualistische positie in. Enerzijds was zijn inbreng van vitale betekenis, want zonder zijn aangifte zou er doorgaans geen procedure op gang komen en zijn bijdrage als getuige is veelal onmisbaar om het proces tot een goed einde te brengen. Maar anderzijds vertoefde het slachtoffer in de marge van het strafrechtelijk bedrijf. Juist vanwege het binaire karakter van de rechtsstrijd tussen overheid en verdachte, was er weinig ruimte voor structurele aandacht voor de eigen belangen van degene die door het delict gedupeerd was. De rechten van benadeelden waren beperkt tot de beklagprocedure van art. 12 e.v. Sv en de bescheiden regeling omtrent de voeging van een civiele vordering tot schadevergoeding in artt. 332 e.v. Sv.¹

Met de invoering van de wet Terwee wordt een fundamentele wijziging aangebracht in het profiel van het strafproces. In het eerste boek van het Wetboek van Strafvordering wordt titel IIIA ingevoegd, waarin de artt. 51a-51f zijn gewijd aan 'de benadeelde partij'. De betekenis van deze titel stijgt uit boven het afbakenen van rechten en bevoegdheden die een slachtoffer voortaan heeft in de strafrechtelijke procedure. Belangrijker is namelijk dat dit compartiment in het wetboek onderstreept dat het slachtoffer wordt erkend als een betrokkene in de strafzaak: als een persoon met eigen, legitieme belangen, waarmee in de publiekrechtelijke omgeving rekening behoort te worden gehouden voorzover de doelstellingen van de strafrechtelijke procedure dat toelaat.

In de navolgende beschouwing zal eerst iets worden gezegd over de achtergrond en het invoeringstraject van de wet Terwee (onder 2). Vervolgens zullen de belangrijkste kenmerken van de nieuwe regels worden belicht (onder 3). En tenslotte zal aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre deze wet de praktijk van de strafrechtspleging zal beïnvloeden (onder 4).

2. Achtergrond en invoering

In het begin van de jaren 80 raakte men er in bredere kring van doordrongen dat het strafrecht onvoldoende tegemoet kwam aan de reële behoeften van slachtoffers. Niet alleen werd er weinig bijgedragen aan een verbetering van

¹**Daarnaast - dus buiten de sfeer van rechten - waren er mogelijkheden tot schadevergoeding in het kader van een transactie, voorwaardelijke veroordeling, en de gratie.**

hun situatie, allengs werd duidelijk dat het systeem veelal zelfs aanvullende problemen creëerde voor deze rechtsgenoten. Gelaedeerden voelden zich door het strafrechtelijk apparaat ten tweede male tot slachtoffer gemaakt. In vaktermen sprak men dan van 'secundaire victimisatie'.

Teneinde die gang van zaken te verbeteren werd in de eerste plaats een beroep op politie en het OM gedaan om slachtoffers met meer begrip voor hun situatie tegemoet te treden. Na een advies van de werkgroep-de Beaufort werden richtlijnen opgesteld voor de bejegening van slachtoffers van zedendelicten - een groep die het vanouds bijzonder zwaar te verduren heeft gehad.² Kort daarna werd de 'werkgroep justitieel beleid en slachtoffer' ingesteld, die uiteindelijk heeft geresulteerd in de zogeheten richtlijnen-Vaillant.³ Kern van deze richtlijnen is dat de politie wordt geïnstrueerd om bij de aangifte het slachtoffer op een respectvolle, empathische wijze te bejegenen, om informatie te verstrekken over het verloop van de strafrechtelijke procedure, en om gegevens te verzamelen omtrent de schade die het slachtoffer door het delict heeft geleden. Het OM krijgt het consigne om bij alle beslissingen in de strafzaak mede rekening te houden met de belangen van het slachtoffer, om desgevraagd informatie te verstrekken over de voortgang van de zaak, en om in de zwaarste gevallen een persoonlijk onderhoud te hebben met het slachtoffer.

In 1985 stelde de minister de 'Commissie wettelijke voorzieningen slachtoffer in het strafproces' in. Dit gezelschap, naar de voorzitter verder bekend geworden als de commissie-Terwee, bracht in 1988 een eindrapport uit, hetgeen uiteindelijk leidde tot de wet van 23 december 1992, Stb 1993, 29, de wet die thans per 1 april 1995 in het hele land wordt ingevoerd.

Voor een goed begrip van de zaak is het nodig even stil te staan bij de verhouding tussen de wet en de eerdergenoemde richtlijnen. De richtlijnen-Vaillant bevatten beleidsregels en hebben primair betrekking op de gang van zaken gedurende het vooronderzoek. De wet Terwee geeft vooral wettelijke voorschriften voor de fase van de berechting door de rechter. In die zin zijn het in beginsel volstrekt complementaire voorzieningen. Maar in de praktijk is dit beeld in belangrijke mate gecorrigeerd. Enkele jaren na de invoering van de richtlijnen-Vaillant is de naleving daarvan geëvalueerd. Dat leverde niet overal gunstige resultaten op.⁴ Kennis van de richtlijnen liet sterk te wensen

²Zie het Rapport van de werkgroep aangifte sexuele misdrijven, Den Haag 1981

³Het eindrapport van de werkgroep verscheen in 1983. Na aanvullende werkzaamheden werden de richtlijnen ingevoerd per 1 maart 1986 voor ernstige misdrijven en met ingang van 1 maart 1987 voor alle misdrijven (vastgesteld in de vergadering van procureurs-generaal van 19 november 1986, Stcrt. 1987, 64).

⁴Van de vele studies op dit terrein noem ik hier S. Leenders, Zolang de klant maar geen slachtoffer is; onderzoek naar de implementatie van de richtlijnen

over, en hoewel er vooral op het gebied van de informatieverstrekking heel wat verbeterd bleek te zijn, bleef de aandacht voor schadevergoeding ver achter bij de doelstellingen. Tegen deze achtergrond is het van belang om vast te stellen dat de overheid vervolgens de invoering van de wet Terwee is gaan aangrijpen om de tekortkomingen in de uitvoering van de richtlijnen-Vaillant te compenseren. Met andere woorden: waar wet en richtlijn aanvankelijk complementair waren, wordt nu de invoering van de wet benut als een tweede kans om de doelstelling van de richtlijn alsnog te realiseren.

Dit decor verklaart twee zaken. Ten eerste de gefaseerde invoering van de wet Terwee. Met ingang van 1 april 1993 trad de wet in werking in de arrondissementen Dordrecht en Den Bosch.⁵ Door ervaring wijs (althans wijzer) geworden, heeft de wetgever ingezien dat het vaststellen van nieuwe regels niet automatisch leidt tot een daarmee beoogde aanpassing van de rechtspraak. De experimentele aanpak waarvoor nu is gekozen heeft bovendien als voordeel dat niet op grote schaal verwachtingen bij slachtoffers worden gewekt die later wellicht niet kunnen worden ingelost.

"Vaillant" bij de Nederlandse politie, Apeldoorn 1990 (scriptie NPA)

⁵**De wettelijke basis hiervoor is te vinden in art. VIII van de wet.**

Ten tweede verklaart de geschetste verhouding tussen de wet en de richtlijn-Vaillant dat voor de proefarrondissementen ook nieuwe beleidsregels zijn uitgevaardigd, de zogeheten 'Richtlijn slachtofferzorg voor politie en openbaar ministerie in de arrondissementen Dordrecht en 's-Hertogenbosch'.⁶ Het doel van het gehele arrangement kan nu als volgt worden samengevat:

- slachtoffers moeten door politie en justitie correct en met respect worden bejegend;
 - zij moeten desgevraagd op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen in 'hun' zaak;
 - bij het nemen van beslissingen over het afdoen van de zaak wordt rekening gehouden met de belangen van het slachtoffer;
 - er wordt gestreefd naar schadevergoeding voor het slachtoffer in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure.
- Indien schadeherstel in het vooronderzoek niet wordt bewerkstelligd, komt men pas toe aan toepassing van de wet Terwee in engere zin. Daarover gaat de volgende paragraaf.

3. Enkele saillante hoofdlijnen van de wet

Het slachtoffer wordt in de genoemde titel IIIA in het wetboek van strafvordering aangeduid als 'de benadeelde partij'. Deze persoon, dat is degene die rechtstreeks schade heeft geleden door het strafbare feit (art. 51a lid 1 Sv), kan zich met een vordering tot schadevergoeding voegen in het strafproces. De drie belangrijkste veranderingen ten opzichte van de oude wet zijn de volgende:

a. De financiële limieten van de vordering - ad f 600,- bij de kantonrechter en f 1500,- bij de rechtbank - zijn geschrapt (zie artt. 44 en 56 RO). Dat is een goede zaak. De maximering van de toegelaten vordering was volstrekt arbitrair en in praktisch opzicht ook dysfunctioneel, aangezien onderzoek heeft uitgewezen dat veruit de meeste slachtoffers een restschade hebben die onder de f 2000,- ligt.⁷ Waar het vanouds om te doen was, is te vermijden dat civielrechtelijke complicaties een zorgvuldige behandeling van de strafzaak doorkruisen.⁸ Welnu, dan moeten niet alle hoge, maar wel alle ingewikkelde vorderingen buiten de deur worden gehouden. Daarom is het goed dat art. 361 lid 3 Sv thans een kwantitatief criterium formuleert: een vordering is niet ontvankelijk wanneer zij niet van zo eenvoudige aard is dat zij zich leent voor behandeling in het strafgeding.

⁶26 maart 1993, Stcrt. 60. Een technisch verschil is nog dat de richtlijnen-Vaillant enkel betrekking hadden op misdrijven, terwijl de richtlijnen-Terwee voor alle strafbare feiten, dus ook voor overtredingen gelden.

⁷Zie M. Junger, T. van Hecke, Schadevergoeding binnen het strafrecht, WODC, 's-Gravenhage 1988

⁸Dit is steeds benadrukt onder de noemer van het 'accessoire karakter van de civiele vordering in het strafgeding'; zie het Leidse proefschrift Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het strafgeding, Nijmegen 1985, p. 11, 16-17, 33-34, 100-102, 257-258, 298-301

b. Niet zelden zal een deel van de schade van het slachtoffer gemakkelijk aantoonbaar zijn, terwijl over andere schadeposten meer verschil van inzicht mogelijk is. Onder het oude recht leidde dit tot grote problemen. Het voegen in de strafzaak had namelijk tot gevolg dat na de toewijzing van een deel van de vordering door de strafrechter een latere actie in civilibus onmogelijk was.⁹ De wet Terwee biedt uitkomst door een splitsing van de vordering mogelijk te maken. Het eenvoudig vast te stellen deel van de schade kan nu in de strafzaak worden afgehandeld, waarna lastiger onderdelen eventueel in een civiele procedure kunnen worden uitgevochten. Als voorbeeld noem ik de situatie van een geweldsdelict waarbij zowel goederen zijn beschadigd (kleding, bril) als letsel is toegebracht. Wanneer nu bijvoorbeeld nog geen medische eindtoestand is ingetreden op het moment van de behandeling van de strafzaak, kan de zaakschade in de voeging worden toegewezen, waarna de burgerlijke rechter alsnog kan worden geadieerd terzake van de medische kosten en/of claims naar aanleiding van immateriële schade.¹⁰

c. Ingevolge art. 332 lid 2 oud Sv kon de voeging uitsluitend tot stand worden gebracht door de inhoud van de vordering ter terechtzitting op te geven. Dit bracht met zich mee dat het slachtoffer verplicht was ter zitting te verschijnen en een confrontatie met de verdachte derhalve onvermijdelijk was. De wet Terwee brengt ook in dit opzicht een belangrijke verbetering. Krachtens art. 51b Sv kan een voeging thans ook worden gerealiseerd door gedurende het vooronderzoek de vordering in te dienen bij de officier van justitie die met de vervolging van het feit is belast.

Misschien nog belangrijker dan deze veranderingen van de voegingsprocedure is de introductie van de schadevergoedingsmaatregel in art. 36f Sr. Naar mijn mening is aan deze nieuwe sanctie zowel een principieel als een praktisch aspect te onderkennen.

Vanuit een fundamenteel dogmatische optiek is opmerkelijk dat door deze wet wordt onderstreept dat schadeherstel niet alleen een particulier belang dient. Vergoeding van de schade die door de gelaedeerde partij is geleden is bij uitstek ook een publiek belang, dat niet afwijkt van, of onder doet voor, de belangen die we gemeenlijk nastreven met het opleggen van een strafsanctie.¹¹ Het is daarom goed dat schadevergoeding thans als zelfstandige strafsanctie is erkend, die hetzij op zichzelf, hetzij in combinatie met andere straffen en maatregelen kan worden opgelegd (art. 36f lid 3 Sr).

In praktisch opzicht is de schadevergoedingsmaatregel vooral van belang

⁹**Met toepassing van het adagium *electa una via, non datur recursus ad alteram***

¹⁰**Uit dit voorbeeld mag overigens niet worden afgeleid dat letselschade *eo ipso* als te gecompliceerd buiten het bereik van de nieuwe voegingsregeling valt.**

¹¹**Zie hieromtrent o.a. het boek Schadevergoeding voor slachtoffers van delicten in het strafgeding, Nijmegen 1985**

vanwege het feit dat de overheid is belast met de tenuitvoerlegging. Onder het oude recht was het voor een slachtoffer nog relatief eenvoudig om een rechterlijk vonnis te bewerkstelligen waarin schadevergoeding werd toegewezen. Maar dan begonnen de problemen pas. Art. 554 Sv stipuleert dat de beledigde partij zelf het vonnis ten uitvoer doet leggen op de wijze als bepaald voor civiele vonnissen. Dat leidt tot inschakeling van een deurwaarder, het impliceert additionele kosten, met een onzekere kans op succes. In de praktijk betekende dit dat een grote meerderheid van slachtoffers die bij rechterlijk vonnis in het gelijk waren gesteld, desondanks feitelijk hun schade niet vergoed kregen.¹² Het is goed dat de executie van de schadevergoedingsmaatregel thans in handen is gelegd van het openbaar ministerie. Dat bevordert de kans op daadwerkelijke betaling van verschuldigde bedragen.

¹²Zie voor Nederland P.J. van Koppen, M. Malsch, Hoe de verliezer wint. Executie van civiele vonnissen, NJB 1992, p. 1101-1104. Dit is een gegeven dat ook in andere landen systematisch kan worden vastgesteld. Zie voor Frankrijk o.a. M.P. de Liege, Concrete achievements toward the implementation of the fundamental principles of justice for victims in France, Paris 1988.

Toch is op dit onderdeel een kanttekening op z'n plaats. Ten eerste lijkt de animo van het OM om deze maatregelen te effectueren niet al te groot. Regelmatig hoort men geluiden dat het OM zich niet erg thuis voelt in de rol van incassobureau ten behoeve van particulieren. Daar komt nog bij dat art. 36f lid 4 Sr o.a. art. 24a Sr van overeenkomstige toepassing verklaart, waarin wordt voorzien in een betaling in termijnen. Hoewel dit uit een oogpunt van beperkte draagkracht van verdachten volstrekt redelijk is, levert het aanzienlijke problemen op voor de slachtoffers, die op die manier vaak maanden en jaren telkenmale opnieuw worden geconfronteerd met de gevolgen van het delict alvorens hun schade volledig is vergoed. In feite is de beste oplossing voor al deze problemen om het executierisico volledig in handen van de overheid te leggen. Na toewijzing van een schadevergoedingsmaatregel zou de staat het toegekende bedrag direct moeten uitkeren aan het slachtoffer, waarna verhaal moet plaatshebben op de veroordeelde.¹³

Wat is de plaats van de nieuwe maatregel naast de gevoegde civiele vordering door de benadeelde partij? In feite gaat het natuurlijk twee keer om dezelfde schade. Handhaving van de voegingsprocedure heeft dan ook strict genomen alleen zin als correctief in gevallen waarin het OM het niet aangewezen acht om toepassing van deze publiekrechtelijke sanctie te vorderen of de rechter de maatregel niet wenst op te leggen. Indien deze situatie zich niet voordoet, rijst de vraag of de rechter een schadevergoedingsmaatregel kan opleggen naast de toewijzing van de vordering van de benadeelde partij terzake van hetzelfde bedrag. In het arrondissement Den Bosch wordt deze vraag, mijns inziens terecht, bevestigend beantwoord, waarbij uiteraard in een vonnis wordt aangetekend dat de veroordeelde die op de ene titel betaalt, alsdan bevrijd is van zijn verplichting ingevolge de andere noemer.

Een laatste kwestie die de aandacht verdient betreft een aanvulling van art. 14c Sr. Aan de opsomming van voorwaarden die kunnen worden gesteld in het kader van een voorwaardelijke veroordeling wordt door de wet Terwee toegevoegd: "storting van een door de rechter vast te stellen som gelds in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen." Deze optie is vooral bedoeld voor gevallen waarin slachtoffers van het gepleegde misdrijf moeilijk te individualiseren zijn - denk aan milieudelicten - en voor situaties waarin de concreet benadeelde persoon weigert om iets van de dader te ontvangen, hetgeen vooral bij zedendelicten niet zelden aan de orde is.

Krachtens de wet Terwee zijn enkele reeds bestaande rechten van de benadeelde partij herbevestigd. Ik noem de bevoegdheid om kennis te nemen van de processtukken (art. 51d Sv), het recht op bijstand c.q. vertegenwoordiging (art. 51e Sv), en het recht om stukken te overleggen ter staving van de vordering tot schadevergoeding resp. het recht om de vordering in volle omvang toe te lichten (art. 334 lid 1 en lid 3 Sv). Daarmee is tevens gegeven dat enkele andere in de literatuur wel verdedigde bevoegdheden niet zijn verwerkt in de nieuwe wet. Vermeldenswaard is vooral dat het slachtoffer niet gerechtigd is om getuigen op te doen roepen teneinde zijn vordering te staven; daarnaast valt op dat hij niet de bevoegdheid heeft om zelfstandig een rechtsmiddel aan te wenden indien hij bezwaren heeft tegen de beslissing van de strafrechter. Tenslotte moet worden aangetekend dat een vordering tot schadevergoeding - als voorheen¹⁴ - niet mogelijk is terzake van een ad informandum gevoegd feit.

4. De invloed op de praktijk

In de inleiding van deze beschouwing heb ik de wet Terwee aangemerkt als een fundamentele wijziging in het profiel van het strafproces. Die kenschets is vooral van dogmatische aard. Het is een kwalitatieve, procestheoretische typering die berust op de basisbeslissing van de wetgever om het slachtoffer voortaan in het geding te erkennen als een participant met wiens financiële en immateriële belangen rekening dient te worden gehouden. In deze stand van

¹³**Ook de internationale meningsvorming gaat duidelijk in die richting. Zie o.a. The rights of victims of crime. A policy paper by Victim Support, London 1995**

¹⁴**Zie HR 20 juni 1989, AA 1989, p. 997 e.v. met verdere bronvermeldingen**

zaken wordt het commitment van de rechtsgemeenschap zichtbaar om solidair te zijn met degenen die tastbaar zijn gedupeerd door strafbare feiten. De strekking van de wet Terwee kan evenwel alleen goed worden doorgrond, indien nog drie kanttekeningen worden toegevoegd.

Ten eerste: de verbetering van de rechtspositie van het slachtoffer dient niet ten koste te gaan van een eerlijk proces voor de verdachte. Méér aandacht voor de een betekent niet verwaarlozing van de ander. Rechtsposities zijn geen communicerende vaten. In goed Engels: emancipatie van het slachtoffer is geen 'zero-sum-game'. Vandaar ook dat van de politie en justitie wordt verlangd dat de belangen van slachtoffers op een redelijke manier worden meegewogen bij hun werkzaamheden.¹⁵ Niet meer, maar ook niet minder. Slachtofferbelangen zijn dus niet steeds doorslaggevend, maar moeten wel altijd in de beschouwing worden betrokken.

Ten tweede: de wet Terwee verleent het slachtoffer niet de status van een partij die in het geding tegenover de verdachte is geplaatst. Zodanige positie zou het slachtoffer juist in een kwetsbare positie brengen, waarmee meer te verliezen dan te winnen is. De overheid behoudt de exclusieve verantwoordelijkheid voor vervolging en berechting van verdachten. De wet Terwee is geen stap in de richting van een soort 'Nebenklage' naar Duits model.

En ten derde: zal de praktische invloed van de wet Terwee net zo groot zijn als de procestheoretische? Mij dunkt dat enige twijfel hieromtrent op z'n plaats is. Zo is er het niet geringe probleem van de overbelasting van het apparaat. Politie, justitie, en de overige partners in het netwerk rond de slachtofferzorg hebben hun beschikbare capaciteit volledig ingevuld. Er is eenvoudig geen ruimte om substantiële aanvullende taken te realiseren zonder dat daarvoor apart ruimte wordt gecreëerd. Ten aanzien van de invoering van de wet Terwee is door KPMG berekend welk bedrag gemoeid is met een effectieve implementatie.¹⁶ Het totaal bedraagt ca. 33 miljoen gulden. Op dit moment is hoogst onzeker of de verantwoordelijke departementen bereid zijn om daadwerkelijk de benodigde gelden te fourneren. Blijft dit achterwege, dan wordt op voorhand het risico aanvaard dat de wet Terwee operationeel nauwelijks meer te betekenen zal hebben dan de richtlijnen-Vaillant in de afgelopen jaren hebben opgeleverd.

Maar het is niet alleen een kwestie van geld. In de samenvattende rapportage over alle evaluatie-onderzoeken omtrent het invoeringstraject van de wet Terwee wordt gesteld dat slachtofferzorg nog teveel afhankelijk is van de individuele invulling en het enthousiasme van enkele personen.¹⁷ Dat is een structureel probleem. Er wordt al zo'n 10 jaar lang gezegd dat de positie van het slachtoffer pas werkelijk kan verbeteren wanneer er een mentaliteitsverandering plaatsheeft bij alle bij de strafrechtspleging betrokken instanties. Zo is het. Er is reeds veel bereikt. Met name de politie en het OM hebben getoond dat zorg en aandacht voor de belangen van slachtoffers als een belangrijk onderdeel wordt gezien van een goede rechtspleging.¹⁸ De wet Terwee kan alleen de door de wetgever beoogde effecten realiseren indien ook de zittende magistratuur bereid en in staat is om de nieuwe regels niet alleen naar de letter, maar vooral ook naar de geest toe te passen.

¹⁵**Deze formulering wordt gebruikt in de Richtlijn Terwee, 26 maart 1993, Stcrt. 60**

¹⁶**KPMG Klynveld Management Consultants: Werklastonderzoek Wet en richtlijn Terwee; eindrapport, Den Haag 1994**

¹⁷**A. Slotboom, J. Wemmers, Tevree met Terwee? Samenvattende rapportage van de evaluatie-onderzoeken, Den Haag 1994, p. 21**

¹⁸**De woorden zijn opnieuw ontleend aan de Richtlijn slachtofferzorg voor Dordrecht en Den Bosch d.d. 26 maart 1993, Stcrt. 60**