



EVALUATIEKADER VERSCHIJNINGSPLICHT

EMMA JASPAERT

LAURA VAN OPLOO

TOINE SPAPENS

Juni 2025

Bron illustratie: Wat kunt u verwachten tijdens de zitting? www.rechtspraak.nl

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar de wijze waarop de invoering van een verschijningsplicht voor verdachten tijdens rechtszittingen kan worden geëvalueerd. Deze verplichting geldt vanaf 1 juli 2024 voor verdachten van een zware strafbare feiten, met name die waarbij slachtoffers of nabestaanden gebruik kunnen maken van het spreekrecht. Deze verplichting geldt voor verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden en heeft vooralsnog betrekking op de inhoudelijke rechtszittingen. De verschijningsplicht is een onderdeel van de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS). Het onderhavige onderzoek schetst het kader voor de evaluatie van de verschijningsplicht. De daadwerkelijke evaluatie is voorgenomen voor 2026.

Wij spreken ten eerste onze erkentelijkheid uit naar de begeleidingscommissie voor de constructieve bijeenkomsten en commentaren die zij op de conceptrapporten hebben aangedragen. De begeleidingscommissie werd gevormd door S. Meijer (Radboud Universiteit, voorzitter); N. Elbers (Nederlands Centrum Criminaliteit en Rechtshandhaving/VU Amsterdam); M. Hasanian (Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving) en F. Willemsen (Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum WODC).

Tot slot bedanken we ook degenen die bereid waren om mee te werken aan een interview en hun inzichten met ons te delen, alsmede voor de aanvullende documenten die beschikbaar zijn gesteld.

Emma Jaspaert
Laura van Oploo
Toine Spapens

Juni 2025

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2025, WODC. Alle rechten voorbehouden.

Nederlandse samenvatting

Inleiding

Vanaf 1 juli 2024 geldt in Nederland een verschijningsplicht voor verdachten van ernstige gewelds- en zedendelicten, vooralsnog beperkt tot de inhoudelijke rechtszittingen. Een aanwezigheidsplicht tijdens uitspraakzittingen is vooralsnog niet in werking getreden. De verschijningsplicht maakt deel uit van de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS). Een evaluatie van de verschijningsplicht is voorgenomen voor 2026. Vooruitlopend daarop is een afzonderlijk onderzoek uitgevoerd waarin het kader voor die evaluatie wordt geschetst. De voor u liggende rapportage vormt daarvan de weerslag. Het onderzoek werd uitgevoerd door Tilburg University in opdracht van het Wetenschappelijk onderzoek en datacentrum (WODC), tussen juli 2024 en juni 2025.

De beoogde doelstellingen van de verschijningsplicht

De wetgever beoogt met de verschijningsplicht uiteenlopende doelstellingen. Ten eerste wordt aangenomen dat het kunnen uitoefenen van het spreekrecht in aanwezigheid van de verdachte, bijdraagt aan (een begin van) emotioneel herstel voor slachtoffers of nabestaanden. In het verlengde daarvan wordt voor deze betrokkenen ook een positief effect verwacht van de aanwezigheid van de verdachte wanneer de rechter uitspraak doet. De tweede doelstelling heeft betrekking op de verdachte en beoogt een vermindering van diens risico op recidive. Hierbij wordt verwacht dat de confrontatie met de officier van justitie en de rechter(s) bij een aanwezige verdachte leidt tot een beter besef van de gevolgen van het gepleegde feit, wat kan bijdragen aan het opwekken van gevoelens van schuld en norminscherping. De derde doelstelling betreft het verhogen van de kwaliteit van het strafproces en de rechterlijke beslissing. Hierbij wordt verondersteld dat de aanwezigheid van de verdachte, de officier van justitie en de rechter(s) in staat stelt om tot een beter beeld te komen van diens persoon. Daarnaast wordt aangenomen dat de aanwezigheid van de verdachte beter past in een ontwikkeling waarin het Nederlandse strafproces meer contradictoire kenmerken heeft gekregen, en de officier van justitie en de rechter(s) de mogelijkheid geeft om de verdachte rechtstreekse vragen te stellen en bijgevolg aanvullende informatie te verzamelen. Tot slot wordt een positief effect verwacht voor de samenleving als geheel, omdat een aanwezige verdachte die in het openbaar verantwoording aflegt, bijdraagt aan een herbevestiging van maatschappelijke normen en herstel van de (geschokte) rechtsorde.

Opzet en uitvoering van het onderzoek

In de onderhavige studie werd gestart met een reconstructie van de beoogde beleidsdoelstellingen en de mechanismen en contextuele factoren waarlangs verwacht wordt dat de verschijningsplicht deze doelstellingen realiseert. Deze analyse gebeurde hoofdzakelijk aan de hand van relevante parlementaire documenten. Vervolgens werd de aannemelijkheid van het bereiken van de verhoopte doelstellingen door de verschijningsplicht in kaart gebracht, inclusief de mogelijkheid van bijkomende positieve effecten, dan wel onbedoelde negatieve neveneffecten. Daarnaast werd – hoewel dit niet expliciet als beleidsdoelstelling is geformuleerd – ook onderzocht welke impact de invoering van de verschijningsplicht heeft op de uitvoerende instellingen, in termen van benodigde personele en materiële middelen. Ten derde werd een literatuurstudie uitgevoerd om na te gaan in welke mate zowel de verwachte als de onbedoelde effecten empirisch onderbouwd konden worden op basis van eerder onderzoek. De vierde vraag richtte zich op de wijze waarop deze (al dan niet plausibele) effecten empirisch kunnen worden gemeten. Dit omvatte de identificatie van relevante meetbare indicatoren, en het in kaart brengen van welke empirische gegevens – in het bijzonder registratiedata – hiervoor reeds beschikbaar zijn en welke informatie nog bijkomend moet worden verzameld, hetzij via aanvullende registratie, hetzij via empirisch onderzoek zoals enquêtes of interviews. Tot slot werden de voor- en nadelen van verschillende mogelijke onderzoeksdesigns onderzocht, evenals het potentieel van multi-methodbenaderingen waarin elementen uit diverse designs worden gecombineerd. Hoewel dit onderzoek in hoofdzaak gebaseerd was op een literatuur- en documentenanalyse, werden tevens online interviews afgenomen met tien vertegenwoordigers van instellingen die betrokken zijn bij het beleidsproces rond de WUS of verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de verschijningsplicht.

Het politieke debat over de verschijningsplicht

De discussie over de invoering van een verschijningsplicht voor verdachten van ernstige gewelds- of zedendelicten, startte medio de jaren negentig, in het kader van de toen voorliggende modernisering van het Wetboek van Strafvordering, met als overweging dat aanwezigheid van de verdachte wenselijk was in het licht van een ontwikkeling naar een meer contradictoir strafproces. Om diverse redenen werd er echter van afgezien om een verschijningsplicht in te voeren, onder andere omdat rechters al de mogelijkheid hadden om de aanwezigheid van de verdachte te bevelen, maar ook omdat verdachten niet konden worden verplicht tot actieve deelname aan het proces. In 2005 bepleitte het toenmalige Kamerlid Wolfsen (PvdA)

het invoeren van een verschijningsplicht, met argumenten die grotendeels overeenkwamen met de hiervoor beschreven doelstellingen van een verschijningsplicht, gebaseerd op diens ervaringen als voormalig officier van justitie. Vanaf 2009 werd de PVV de partij die, middels opeenvolgende moties, vroeg om invoering van een verschijningsplicht. De opeenvolgende bewindslieden waren hier echter geen voorstander van, en wezen opnieuw op het feit dat de rechter de aanwezigheid van de verdachte al kon afdwingen indien hij dit nodig acht en dat slachtoffers of nabestaanden bij het uitoefenen van het spreekrecht lang niet altijd met de verdachte geconfronteerd wilden worden. Geen van deze moties behaalde een meerderheid.

Deze situatie veranderde vrij onverwacht in 2017, toen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III, de verschijningsplicht werd opgenomen. Deze verplichting maakte deel uit van de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten, die in juni 2018 naar de Tweede Kamer werd gestuurd. De ontvangst van het voorstel was op dit punt overwegend kritisch, allereerst door de meeste instanties die er advies over uitbrachten, en voorts tijdens de opeenvolgende discussies in het parlement. Het zou te ver voeren om hier tot in detail in te gaan op de bezwaren, die zowel van juridische als praktische aard waren. Centrale kritiekpunten waren, wederom, dat een algemene verschijningsplicht, zelfs indien deze beperkt werd tot specifieke ernstige delicten, niet substantieel zou toevoegen aan de reeds bestaande mogelijkheid van de rechter om verdachten tot aanwezigheid te verplichten, hoewel dat in de praktijk zelden gebeurde, maar vooral het gebrek aan onderbouwing van de veronderstelde positieve effecten van de aanwezigheid van de verdachte. Hoewel vanuit de Kamer bij diverse gelegenheden werd gevraagd om cijfers of (wetenschappelijke) inzichten die de aannames konden staven, slaagden de bewindspersonen er niet of nauwelijks in om deze te leveren. Ondanks de ingebrachte bezwaren, werd de WUS eind 2020 door de Tweede Kamer aangenomen, gevolgd door de Eerste Kamer in april 2021, met op het punt van de verschijningsplicht slechts enkele kleine wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel. De inwerkingtreding van de verschijningsplicht, voorgenomen voor 1 juli 2023, moest echter worden uitgesteld, omdat een nadere impactanalyse had uitgewezen dat de geschatte kosten van de invoering ruim tien keer zo hoog uit zouden vallen als oorspronkelijk geraamd en ook het benodigde extra personeel niet onmiddellijk beschikbaar was. Er werd besloten dat de verschijningsplicht uitgesteld zou worden met een jaar en (nog) niet zou worden ingevoerd voor de uitspraakzitting. Dit betekende dat de kosten aanzienlijk lager werden, aangezien de meeste verdachten niet naar die zitting kwamen, terwijl ze vaak wel aanwezig waren tijdens de inhoudelijke zittingen.

Beleidslogica en plausibiliteit van de aannames

Zoals hiervoor werd beschreven worden van de verschijningsplicht effecten verwacht ten aanzien van het slachtoffer, de verdachte, de kwaliteit van het strafproces en de samenleving als geheel.

De eerste beoogde uitkomst is het bijdragen aan het emotionele herstel van het slachtoffer (of nabestaanden), wanneer het spreekrecht in aanwezigheid van de verdachte kan worden uitgeoefend. Een eerste contextuele factor die daarbij een rol speelt, is dat niet alle feiten waarvoor de verschijningsplicht geldt spreekrechtwaardig zijn. In een dergelijk geval treedt het veronderstelde effect dus niet op. Ten tweede kan de verdachte zich ongeïnteresseerd of zelfs vijandig opstellen, hetgeen traumatisch kan zijn voor het slachtoffer of nabestaanden. Ten derde zal een deel van hen de confrontatie met de verdachte juist willen vermijden, waarbij het onduidelijk is of dat voldoende kan worden gewaarborgd. Tot slot kan er al een aanzienlijke tijd zijn verstreken tussen het feit en de rechtszitting(en), waardoor het risico bestaat dat slachtoffers die het gebeuren al (grotendeels) hebben verwerkt, te maken kunnen krijgen met een terugval van het emotionele herstel. Er zijn in Nederland diverse onderzoeken gedaan naar ervaringen van slachtoffers met het spreekrecht. Ofschoon de aanwezigheid van de verdachte daarin slechts zijdelings aan de orde komt, wijzen de uitkomsten eveneens in de richting dat het vooral van het individuele slachtoffer en de omstandigheden afhangt of het met de verschijningsplicht beoogde effect zich al dan niet zal voordoen.

De tweede doelstelling van de verschijningsplicht betreft de verdachte, met als doel het verkleinen van diens risico op recidive. Daarbij wordt aangenomen dat de officier van justitie en het slachtoffer de impact van het gepleegde feit op de samenleving, respectievelijk de persoonlijke impact, duidelijk maakt, terwijl de rechter de schuld en de straf in de uitspraak kan motiveren in het bijzijn van de verdachte. Daarvan wordt verwacht dat dit bij de verdachte een gevoel van schuld opwekt en zal leiden tot norminscherping. Hierbij geldt dat het beoogde effect zich niet zal voordoen wanneer de verdachte onschuldig is, of zichzelf als zodanig beschouwt, waardoor het 'stevig' worden aangesproken tijdens het strafproces kan leiden tot een gevoel van stigmatisering en daarmee een averechts effect kan hebben op het recidiverisico. Voorts maken niet alle slachtoffers gebruik van het spreekrecht, waardoor althans dat deel van het beoogde effect vervalst. Wetenschappelijk onderzoek naar het verband tussen recidive en aanwezigheid van de verdachte tijdens het strafproces, is niet voorhanden. Wel wijst de literatuur erop dat schuldgevoelens het risico op recidive kunnen

verminderen, maar er is geen bewijs voorhanden dat de aanwezigheid van de verdachte op zitting dergelijke schuldgevoelen zou opwekken. Bovendien geldt het vermoeden van onschuld tijdens de behandeling ten gronde, en moeten rechters er daarom op toezien dat noch het openbaar ministerie, noch de slachtoffers de beklaagde als schuldig aanspreken. Of bij een individuele verdachte een positief dan wel een negatief effect op het risico op recidive wordt bereikt, is echter persoonsafhankelijk. Vanuit een evaluatieperspectief wordt het risico op recidive door een veelheid van factoren bepaald, waarbij de specifieke bijdrage van al dan niet aanwezig zijn tijdens het strafproces, niet empirisch kan worden vastgesteld. De aanname is daarmee zowel niet plausibel als meetbaar.

Ten derde wordt aangenomen dat de aanwezigheid van de verdachte tijdens het strafproces de kwaliteit daarvan zal bevorderen. De officier van justitie en de rechter(s) kunnen zich een betere indruk vormen van de verdachte wanneer deze in persoon aanwezig is en kunnen daarnaast aanvullende vragen ter verheldering stellen aan de verdachte. Dit laatste is afhankelijk van de medewerking van de verdachte, en het is daarbij ook niet altijd mogelijk om meteen na te gaan of de nieuwe informatie effectief betrouwbaar is. Een mogelijk onbedoeld neveneffect is dat het gedrag en het (uiterlijke) voorkomen van de verdachte het oordeel juist kan afleiden van de objectieve feiten. Er wordt dus een zwaarder beroep gedaan op de professionaliteit van zowel officieren van justitie als rechters. Wetenschappelijk onderzoek naar de vraag of de aan- of afwezigheid van de verdachte leidt tot een kwalitatief beter strafproces en betere rechterlijke beslissingen is niet voorhanden. Wel is veel onderzoek gedaan naar de vraag of uiteenlopende kenmerken van verdachten, zoals geslacht, etniciteit, uiterlijke kenmerken, of persoonlijke omstandigheden - bijvoorbeeld met betrekking tot het opleidingsniveau van verdachten en hun kansen op de arbeidsmarkt - samenhangen met opgelegde sancties. Dit onderzoek wijst erop dat er verschillen zijn in de beoordeling die niet aan objectieve factoren kunnen worden toegeschreven maar aan (voor)oordelen, terwijl dergelijke biases ook met trainingen die erop gericht zijn om officieren van justitie of rechters daarvan bewuster te maken, niet volledig worden weggenomen. Het is daarmee sterk afhankelijk van de opstelling van de verdachte, hoe bijkomende informatie wordt meegewogen, en de professionaliteit van de partijen in het strafproces, of de kwaliteit daarvan zal toenemen. Het uiteindelijke effect is logischerwijs zeer moeilijk empirisch vast te stellen.

De vierde en laatste veronderstelling is dat het in het openbaar verantwoording afleggen door de aanwezige verdachte, of na de uitspraakzitting veroordeelde, bijdraagt aan het herbevestiging van maatschappelijke normen en herstel van de (geschokte) rechtsorde. Deze doelstelling richt zich daarmee op de samenleving als geheel. Het verwijst daarmee naar de symbolische functie van het strafrecht zoals geformuleerd werd door Durkheim in de 19e eeuw. Het concept als dusdanig zou geoperationaliseerd kunnen worden in meetbare termen, maar het is nagenoeg onmogelijk om hierin te differentiëren tussen zaken waarin de verdachte aan- of afwezig was, los van het feit dat verdachten ook kunnen kiezen om aanwezig te zijn op sommige zittingen en niet op andere. Daarbij geldt dat herbevestiging van normen zich mogelijk niet voordoet wanneer in de ogen van burgers een te milde straf wordt opgelegd. Bovendien zijn strafprocessen, uitzonderingen daargelaten, weliswaar openbaar, maar kunnen veruit de meeste burgers er alleen kennis van nemen wanneer de media erover rapporteren. Of herbevestiging van normen en herstel van de rechtsorde in de samenleving als geheel verder wordt bevorderd door de aanwezigheid van de verdachte tijdens het strafproces, is niet plausibel.

Naast deze beoogde effecten van de verschijningsplicht, zijn er ook praktische overwegingen die een belangrijke rol spelen, met als doelstelling om de gevolgen van de verschijningsplicht voor de betrokken instanties beheersbaar te houden. Er werd bijgevolg gekozen voor een compromis tussen de inhoudelijke doelstellingen die met de verschijningsplicht worden beoogd en de uitvoeringsconsequenties en kosten. Dit betekende dat de verplichting tot aanwezigheid werd beperkt tot specifieke delicten en verdachten in voorlopige hechtenis, en dat aanwezigheid bij pro forma zittingen niet is vereist. Daarnaast is besloten de in de WUS opgenomen aanwezigheidsverplichting bij uitspraakzittingen nog niet in te voeren. Deze keuze beperkt weliswaar de gevraagde inzet, hoewel niet alle mogelijke kosten of uitvoeringsconsequenties daarmee op dit moment kunnen worden voorzien. Een ander mogelijk gevolg is dat de verschillen die worden gemaakt bij verdachten tot een gevoel van rechtsongelijkheid leiden. De eerste ervaringen wijzen erop dat de gevolgen van de invoering van de verschijningsplicht bij inhoudelijke zittingen althans op enkele punten beperkt zijn. Aangezien standaard vervoer werd gepland wanneer verdachten op de rol stonden voor inhoudelijke zittingen, ongeacht of zij daarbij aanwezig wilden zijn of niet, lijkt het erop dat er op dat punt geen (grote) gevolgen zijn. Voorts werd verwacht dat er vaker inzet van het team bijzondere bijstand nodig zou zijn om dwangmiddelen in te zetten tegen verdachten die weigerden te verschijnen, maar ook dat blijkt vooralsnog mee te vallen mede omdat uitgebreidere voorlichting wordt gegeven aan verschijningsplichtige gehechten in de penitentiaire instellingen. Er moet echter worden opgemerkt dat dit beperkte en voorlopige observaties betreffen en dat een volledige evaluatie nodig is om een uitgebreid zicht te verkrijgen op de gevolgen van de implementatie.

Indicatoren en informatiebronnen

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen uitvoerings- en impactindicatoren. De eerstgenoemde hebben betrekking op de mate waarin zich verschuivingen voordoen als gevolg van de invoering, voornamelijk in de werklust voor uitvoeringsorganisaties. De impactindicatoren zijn gerelateerd aan de inhoudelijke veronderstelde effecten van de verschijningsplicht op slachtoffers, (veroordeelde) verdachten, de kwaliteit van het strafproces en de maatschappij in het geheel. Voor beide soorten indicatoren kan een onderscheid gemaakt worden tussen indicatoren die kunnen worden gemeten op basis van geregistreerde gegevens en indicatoren die empirisch onderzoek vereisen. Voorafgaand aan de implementatie van de verschijningsplicht werden nagenoeg geen relevante gegevens geregistreerd. Hoewel sommige organisaties sindsdien bijkomende informatie over enkele uitvoeringsindicatoren zijn beginnen registreren, zijn verdere acties nodig om de effecten van het beleid te kunnen evalueren. Dit vergt de nodige afstemming en organisatie, aangezien uiteenlopende uitvoeringsorganisaties specifieke informatie zullen moeten bijhouden, op een manier die geschikt is voor het uitvoeren van het evaluatieonderzoek.

Mogelijke onderzoeksdesigns

Het evaluatiekader voor de verschijningsplicht is duidelijk complex, vanwege het brede scala aan beoogde doelstellingen – zowel fundamentele als praktische – en, in zekere mate, het abstractieniveau ervan, waarbij verschillende doelgroepen betrokken zijn. Vanuit wetenschappelijk perspectief kunnen deze doelstellingen niet afdoende worden geëvalueerd met een eenvoudig onderzoeksdesign, maar zou een breed opgezet onderzoeksprogramma nodig zijn in plaats van een eenmalige beleidsevaluatie, die doorgaans onder tijds- en budgettaire beperkingen moet worden uitgevoerd.

Een bijkomende complicatie betreft de noodzaak om het zuivere effect van het beleid te meten. Daartoe zou onderzoek een onderscheid moeten maken tussen verdachten die ook zonder de verplichting vrijwillig zouden zijn verschenen, en zij die afwezig zouden zijn gebleven indien de verplichting niet had bestaan. Met andere woorden: het echte effect van de invoering van de verschijningsplicht geldt enkel voor die laatste groep. In de praktijk is het echter vaak moeilijk om te onderscheiden welke verdachten vrijwillig zouden zijn verschenen en welke enkel aanwezig zijn omwille van de verplichting.

Strikt genomen is een volledige evaluatie van het beleid binnen het reguliere kader van beleidsevaluaties niet mogelijk. In het beste geval kan nagegaan worden hoe het beleid wordt geïmplementeerd en kan in kaart gebracht worden welke ervaringen en opvattingen er leven bij zowel de uitvoerende organisaties als bij de slachtoffers, verdachten, openbare aanklagers en rechters, op wie het beleid beoogt effect te hebben.

Verschillende mogelijke onderzoeksdesigns werden verkend om hun sterke en zwakke punten in de context van deze evaluatie in kaart te brengen. Een eerste optie is te kiezen voor een traditioneel longitudinale opzet, waarin een nulsituatie wordt afgezet tegen de situatie nadat de maatregel is ingevoerd. Aangezien er geen nulmeting heeft plaatsgevonden voordat de verschijningsplicht, althans voor de inhoudelijke zittingen, werd ingevoerd, is een dergelijk design strikt genomen niet uitvoerbaar. Uit dit onderzoek blijkt ook dat er te weinig registratiegegevens omtrent relevante indicatoren werden bijgehouden voorafgaand aan de invoering van de verschijningsplicht, waardoor een nulmeting met terugwerkende kracht niet haalbaar is. Een nulmeting zou wel kunnen plaatsvinden ten aanzien van de uitspraakzittingen, aangezien de verschijningsplicht hier nog niet geldt. Hier geldt echter het probleem dat deze verplichting afhankelijk is van de uitkomsten van deze evaluatie. Bijgevolg kunnen de effecten van deze specifieke maatregel niet worden gemeten. Een longitudinaal design kan daarom hoogstens worden beperkt tot een vergelijking van de situatie vóór en na implementatie van de verplichting, zoals ingeschat door vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. Hoewel deze benadering niet ongebruikelijk is binnen beleidsevaluaties, zal ze niet leiden tot volledig objectieve conclusies.

Een tweede optie is te kiezen voor een cross-sectioneel design. Dit houdt in de eerste plaats in dat een vergelijking wordt gemaakt tussen verdachten die verschijningsplichtig zijn en verdachten die gelijkaardige feiten hebben gepleegd, maar voor wie de verschijningsplicht niet geldt. De ene groep betreft verdachten in voorlopige hechtenis, de tweede groep verdachten die op vrije voeten zijn. Een dergelijk design heeft het voordeel dat geen nulmeting nodig is, maar het nadeel dat de twee groepen verdachten waarschijnlijk op belangrijke punten zullen verschillen, bijvoorbeeld omdat verdachten in voorlopige hechtenis doorgaans als risicovoller worden beschouwd. Het op elkaar afstemmen (matching) van beide groepen is daarom een uitdaging, maar niet per definitie onmogelijk, afhankelijk van de grootte van de steekproef. Ten tweede geldt echter dat men, om het werkelijke effect van het beleid te meten (en dus niet louter het effect van aanwezigheid), idealiter een tweede vergelijking gemaakt wordt, namelijk tussen verdachten die sowieso aanwezig zouden zijn geweest – ongeacht de verschijningsplicht – en verdachten die enkel aanwezig zijn

vanwege de verschijningsplicht. Deze groepen kunnen niet worden onderscheiden op basis van bestaande registratiegegevens, wat betekent dat bijkomende gegevensverzameling per individu in de steekproef vereist zou zijn om beide groepen te identificeren. Een cross-sectioneel design biedt wel de mogelijkheid om te analyseren hoe slachtoffers, officieren van justitie en rechter de aanwezigheid of afwezigheid van de beklaagde beoordelen.

Een derde methode, die eerder werd toegepast in een studie naar de effecten van slachtofferverklaringen, betreft observaties tijdens rechtszittingen. Het uitvoeren van observaties in strafzaken waarbij de beklaagde al dan niet aanwezig is, kan inzicht geven in de wijze waarop de zittingen verlopen, maar levert slechts in beperkte mate informatie op hoe de betrokken procespartijen het verloop van de zitting ervaren. Observaties zijn bovendien uiterst tijdsintensief voor onderzoekers. Hierdoor is het aantal zaken dat in de praktijk geobserveerd kan worden beperkt, wat ook gevolgen heeft voor de mogelijkheid om de resultaten te generaliseren. Ook hier geldt dat het niet volstaat om louter verschillen te observeren tussen zittingen waarbij verdachten wel of niet aanwezig zijn, om sluitende conclusies te trekken over de effecten van het beleid. Er kunnen immers ook verschillen bestaan – bijvoorbeeld in de houding op zitting – tussen verdachten die sowieso aanwezig wilden zijn en verdachten die enkel verschijnen vanwege de verplichting. Casestudies zijn daarop een variant waarin observaties worden gecombineerd met interviews of vragenlijstonderzoek onder de slachtoffers, verdachten, officieren van justitie en rechter(s) die bij de desbetreffende zaak betrokken zijn. Dit lost echter de eerder vermelde beperkingen niet op. Bovendien kan een casestudie niet volledig worden afgerond wanneer één of meerdere partijen weigeren om mee te werken.

Een volgende mogelijkheid is een experimenteel onderzoeksdesign, waarmee bepaalde beleidsveronderstellingen vanuit een meer abstract-wetenschappelijk perspectief kunnen worden onderzocht. Een dergelijk design zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een (verkorte) naspelen van een (fictieve) rechtszaak, met daadwerkelijke officieren van justitie, rechters en advocaten, en acteurs die de rol van de verdachte spelen. Moderne technologie maakt het bovendien mogelijk om een zitting te reconstrueren in Virtual Reality, of zelfs in spelvorm, waarin respondenten vragen kunnen stellen waarop de ‘verdachte’ op verschillende manieren reageert. Een experimenteel design maakt het mogelijk om alle factoren constant te houden, behalve de variabelen die men wil meten, zoals de aan- of afwezigheid van de verdachte. Het nadeel van deze benadering is dat ze niet rechtstreeks aansluit bij de praktijk van de verschijningsplicht, maar eerder bedoeld is om de veronderstelde onderliggende mechanismen die verbonden zijn aan fysieke aanwezigheid tijdens een zitting wetenschappelijk te toetsen. Daar komt bij dat het in de praktijk moeilijk zal zijn om voldoende actieve openbare aanklagers en rechters te betrekken, aangezien zij doorgaans over weinig tijd beschikken. Bovendien sluiten ethische overwegingen de deelname van echte slachtoffers en nabestaanden uit.

Tot slot

Het is duidelijk dat een evaluatie van de verschijningsplicht slechts met beperkingen kan worden uitgevoerd. Wij adviseren daarom een combinatie van de analyse van registratiedata, mits een aanzienlijk aantal aanvullende gegevens zo spoedig mogelijk kan worden bijgehouden (of als dat niet mogelijk is, die informatie voor een kortere periode handmatig door de desbetreffende instanties te laten registreren ten behoeve van evaluatieonderzoek), en de verzameling van empirische informatie via vragenlijsten en kwalitatieve interviews bij slachtoffers, verdachten, officieren van justitie en rechters, om inzicht te krijgen in hoe zij de effecten van de verschijningsplicht ervaren. De verkregen resultaten kunnen vervolgens worden besproken tijdens een expertbijeenkomst, met het oog op het onderzoeken van de wenselijkheid en de mogelijke gevolgen van een eventuele uitbreiding van de verschijningsplicht naar uitspraakzittingen.

Vanuit een strikt wetenschappelijk perspectief zal dit type evaluatie uiteraard eerder indicatieve dan objectieve uitkomsten opleveren. Het empirisch aantonen van een samenhang tussen de aanwezigheid van de verdachte met emotioneel herstel van het slachtoffer, vermindering van het risico op recidive, of vergroting van de kwaliteit van het strafproces, bijvoorbeeld wanneer dat zou worden uitgedrukt in termen zoals het opleggen van passendere straffen of het voorkomen van veroordeling van onschuldigen, zou op zijn minst langjarig, zorgvuldig en kostelijk onderzoek vergen. Zelfs dan zal het waarschijnlijk onmogelijk blijken om het effect van het al dan niet aanwezig zijn van een verdachte tijdens het strafproces, te isoleren van tal van andere factoren. Daarenboven zou een dergelijk onderzoek slechts een indicatie geven van het mogelijke effect van de aanwezigheid van de verdachte, wat niet gelijkstaat aan het effect van de verplichting om aanwezig te zijn. Een evaluatie van de verschijningsplicht kan binnen de randvoorwaarden die gewoonlijk gelden voor beleidsonderzoek, door middel van interviews of vragenlijstonderzoek, wel inzicht geven in de percepties van de betrokken partijen als het gaat om de inhoudelijke doelstellingen. Daarmee valt echter niet vast te stellen

of deze indrukken ook verifieerbaar juist zijn, zoals ook blijkt uit het feit dat het beleid in aanzienlijke mate is gebaseerd op indrukken en aannames van parlementsleden die eerder werkzaam waren als officier van justitie of in andere functies binnen het strafrechtstelsel. Wanneer op korte termijn wordt gestart met het bijhouden van aanvullende gegevens, al dan niet in een selectie van arrondissementen, kan mogelijk in kaart worden gebracht welke ontwikkelingen er zijn in de impact op de uitvoeringsorganisaties, mogelijk ook door te vergelijken met strafbare feiten waarvoor geen verschijningsplicht geldt. De gevolgen van de mogelijke invoering van verplichte aanwezigheid bij uitspraakzittingen kunnen eveneens in kaart worden gebracht door middel van het verzamelen van gegevens over de huidige situatie. Daarmee zal het evaluatieonderzoek althans op een aantal punten meer duidelijkheid kunnen verschaffen, maar voor een belangrijk deel niet tot harde conclusies leiden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Nederlandse samenvatting	3
Lijst van tabellen en figuren	11
Lijst van afkortingen	12
1 Algemene inleiding	13
1.1 Achtergrondschets	13
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	14
1.3 Analyse kader	15
1.4 Gegevensverzameling	16
1.4.1 Literatuuronderzoek	16
1.4.2 Interviews met materiedeskundigen	16
1.5 Leeswijzer	16
2 Het debat rond de verschijningsplicht	18
2.1 Inleiding	18
2.2 De voorgeschiedenis van het wetsvoorstel	18
2.3 De discussie over het wetsvoorstel	21
2.4 De implementatie van de verschijningsplicht	28
2.5 Tot slot	29
3 De beleidslogica achter de verschijningsplicht	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Beoogde effecten en mogelijke neveneffecten	31
3.2.1 Emotioneel herstel van het slachtoffer	31
3.2.2 Verkleinen van het risico op recidive	32
3.2.3 Verbeteren van de kwaliteit van het onderzoek tijdens de rechtszittingen	33
3.2.4 Herstellen van de rechtsorde en herbevestigen van maatschappelijke normen	34
3.2.5 Beperken van de uitvoeringsconsequenties	35
3.3 Onderbouwing van de beleidslogica	35
3.3.1 Het perspectief van het slachtoffer	36
3.3.2 Het perspectief van de verdachte	37
3.3.3 Het perspectief van de ovj en de rechter(s)	38
3.3.4 Het perspectief van de kwaliteit van het strafproces	41
3.3.5 Het maatschappelijk perspectief	42
3.4 Conceptueel model van de beleidslogica	43
3.5 Eerste ervaringen met de verschijningsplicht	43
3.6 Tot slot	45
4 Indicatoren en informatiebronnen	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Slachtoffers	46
4.3 Verdachten	49
4.4 Strafproces	50
4.5 Samenleving	51
4.6 Impact voor uitvoeringsorganisaties	52
4.7 Tot slot	53

5	Onderzoeksdesign	54
5.1	Inleiding.....	54
5.2	Longitudinaal design.....	54
5.3	Cross-sectioneel design.....	55
5.4	Experimenteel design	55
5.5	Observaties	56
5.6	Casestudies.	56
5.7	Naar een mixed-methods design?.	57
5.8	Suggestie voor uit te voeren onderzoek.	57
6	Slotbeschouwing.....	60
6.1	Onderdeel 1: reconstructie van de beleidslogica.	60
6.2	Onderdeel 2: samenstellen van indicatoren	61
6.3	Onderdeel 3: vormgeven design evaluatie	65
6.4	Tot slot.....	67
	Engelse samenvatting.....	68
	Literatuurlijst.....	73

Lijst van tabellen en figuren

TABEL 1: ORGANISATIE EN FUNCTIE VAN DE GEÏNTERVIEWDEN	16
TABEL 2: BESCHRIJVING DATA UITVOERINGSINDICATOREN PERSPECTIEF SLACHTOFFER.....	48
TABEL 3: GEREGISTREERDE UITVOERINGSINDICATOREN.....	62
TABEL 4: MATE VAN REGISTRATIE INDICATOREN IMPACT UITVOERINGSORGANISATIES.....	62
TABEL 5: MOGELIJK BIJKOMEND ONDERZOEK UITVOERINGSINDICATOREN	63
TABEL 6: MOGELIJK BIJKOMEND ONDERZOEK IMPACTFACTOREN	64

FIGUUR 1: AANNAMES BIJDRAGE AAN EMOTIONEEL HERSTEL SLACHTOFFER	32
FIGUUR 2: AANNAMES VERLAGEN VAN HET RISICO OP RECIDIVE	33
FIGUUR 3: AANNAMES VERBETEREN KWALITEIT ONDERZOEK TIJDENS RECHTSZITTINGEN.....	34
FIGUUR 4: AANNAMES VERANTWOORDING T.O.V. DE MAATSCHAPPIJ	34
FIGUUR 5: MAATREGELEN BEPERKEN PRAKTISCHE UITVOERINGSCONSEQUENTIES	35
FIGUUR 6: CONCEPTUEEL MODEL VAN DE AANNAMES: INHOUDELIJKE ZITTING.....	43
FIGUUR 7: CONCEPTUEEL MODEL VAN DE AANNAMES: UITSpraakZITTING	43

Lijst van afkortingen

DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
FNG	Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers
Fte	Full-time equivalent
IBT	Intern Bijstandsteam
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NVvR	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
OM	Openbaar Ministerie
Ovj	Officier van justitie
PI	Penitentiare Inrichting
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SHN	Slachtofferhulp Nederland
SP	Socialistische Partij
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
WSv	Wetboek van Strafvordering
WUS	Wet Uitbreiding Slachtofferrechten

1 Algemene inleiding

1.1 Achtergrondschets

Het Nederlandse strafrecht kent in principe geen verplichting voor verdachten om tijdens rechtszittingen te verschijnen, in tegenstelling tot een aantal andere landen, met name die waar het Angelsaksische *common law* systeem wordt gehanteerd. Dit is anders voor minderjarige verdachten en hun ouders, alsmede voor getuigen, waarvoor in Nederland in principe wel wordt uitgegaan van een verplichting tot verschijnen. Over de vraag of het voor bepaalde ernstige feiten niet aangewezen zou zijn om een verschijningsplicht voor verdachten in te voeren is sinds de jaren 1990 af en aan discussie gevoerd in het parlement. Daarbij waren opeenvolgende kabinetten lang van oordeel dat een verplichting tot aanwezigheid van verdachten van specifieke (zware) feiten te weinig toegevoegde waarde zou hebben. Dit veranderde in 2017 vrij onverwacht na het aantreden van het kabinet Rutte III, dat een verschijningsplicht opnam in het regeerakkoord. De verplichting werd onderdeel van het voorstel voor de Wet Uitbreiding Slachtofferrechten (WUS), dat in 2018 het licht zag.

Het gaat bij de verschijningsplicht om verdachten van feiten die spreekrechtwaardig zijn, alsmede van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven¹. Die verplichting geldt zowel voor het onderzoek ter terechtzitting als voor de zitting waarin uitspraak wordt gedaan. Deze zou zich echter beperken tot verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden in verband met het tenlastegelegde feit, of gedetineerd zijn in verband met een andere zaak dan die op de terechtzitting wordt behandeld. De verschijningsplicht ging daarnaast niet gelden voor regie- en pro forma-zittingen. De WUS werd in 2021 aangenomen en in tranches ingevoerd. De invoering van de verschijningsplicht moest worden uitgesteld vanwege de grotere dan vooraf ingeschatte uitvoeringsconsequenties die deze zou hebben, en omdat er meer voorbereidingstijd nodig was bij de uitvoeringsorganisaties, onder meer voor het werven van extra personeel. De verschijningsplicht voor verdachten bij inhoudelijke terechtzittingen, trad op 1 juli 2024 in werking. De invoering van de verplichting om ook aanwezig te zijn bij de uitspraakzittingen werd nader uitgesteld, vanwege de verwachte financiële en personele consequenties. Er is nog geen invoeringsdatum vastgesteld. Wel is aangegeven dat op basis van de evaluatie van de verschijningsplicht voor inhoudelijke zittingen en de dan bestaande financiële en personele mogelijkheden, een zorgvuldige afweging zal worden gemaakt omtrent welke vervolgstappen er genomen worden.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 15 mei 2023 heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat de verschijningsplicht ten aanzien van de inhoudelijke zittingen in 2026 zal worden geëvalueerd, waarbij de effecten voor het slachtoffer en de betrokken organisaties inzichtelijk moeten worden gemaakt. In zijn brief van 7 september 2023 aan de Tweede Kamer inzake een schriftelijk overleg over de WUS, heeft de minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat in de evaluatie de effecten van de verschijningsplicht worden onderzocht ten aanzien van het slachtoffer, de verdachte, de uitvoeringsorganisaties en de veiligheid van de omgeving door de vervoersbewegingen. Hiermee dient inzichtelijk te worden gemaakt wat de toegevoegde waarde van de verschijningsplicht in de praktijk is. Daarnaast zal in de evaluatie aandacht besteed moeten worden aan de vraag wat de (mogelijke) gevolgen zijn wanneer de verschijningsplicht zou worden uitgebreid naar de uitspraakzittingen.

De voorgenomen evaluatie is gesplitst in twee fasen. Om te beginnen dient in een eerste fase een evaluatiekader te worden opgesteld (inclusief meetbare indicatoren) dat als blauwdruk dient voor de tweede fase, namelijk de feitelijke evaluatie in 2026. Het evaluatiekader dient bovendien ook als leidraad voor het in 2026 verzamelen of met terugwerkende kracht vastleggen van informatie ten behoeve van het bepalen van de nulsituatie, dus voor de invoering van de verschijningsplicht van kracht werd. Het WODC heeft Tilburg University verzocht de eerste fase uit te voeren, dat wil zeggen het opstellen van het evaluatiekader. Het voor u liggende rapport vormt daarvan de weerslag. Het onderzoek werd gestart in juli 2024 en afgerond in juni 2025.

¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 35 349, nr. 3.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek is driedelig en als volgt geformuleerd:

1. Welke zogeheten werkzame bestanddelen worden verondersteld in de verschijningsplicht (reconstructie van de beleidslogica) en welke indicatoren kunnen op basis hiervan worden onderscheiden?
2. Zijn er indicatoren die niet samengesteld kunnen worden uit bestaande registratiedata, maar die gezien de beleidslogica wel onmisbaar zijn voor de evaluatie, en zo ja, welke?
3. Op welke wijze kunnen (in 2026) plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de verschijningsplicht?

Onderdeel 1: Reconstructie van de beleidslogica

Ten eerste dient de beleidslogica te worden gereconstrueerd, met andere woorden inzichtelijk te worden gemaakt welke effecten op het slachtoffer, de verdachte en andere procespartijen worden beoogd met de verschijningsplicht (doelen), en via welke wegen en maatregelen deze doelen bereikt moeten worden (werkzame bestanddelen). In de mate van het mogelijke moeten deze veronderstelde relaties en effecten wetenschappelijk onderbouwd worden. Ook is het belangrijk om na te gaan welke neveneffecten er (zouden kunnen) zijn, waarbij kan worden gedacht aan de gevolgen voor de betrokken uitvoeringsorganisaties en de omgeving, maar ook aan het effect dat een onwillige verdachte, die dat in woord of non-verbaal duidelijk maakt, kan hebben op andere partijen in het strafproces en op het aanwezige slachtoffer. Het kan hierbij niet alleen gaan om ongewenste neveneffecten, maar ook om niet initieel beoogde positieve neveneffecten. In dit eerste onderdeel gaat het dus om het opstellen van een model waarin de uiteenlopende aannames achter, en eventuele neveneffecten van, het beleid aan een kritische beschouwing worden onderworpen, en in samenhang worden weergegeven.

De volgende drie onderzoeksvragen stonden in dit onderdeel centraal:

4. Welke effecten worden verondersteld van de invoering van de verschijningsplicht op slachtoffers, verdachten en andere deelnemers in het strafproces en hoe hangen deze met elkaar samen?
5. Welke neveneffecten worden reeds voorzien, en welke zouden (onbedoeld) kunnen optreden?
6. Kan (wetenschappelijk) worden onderbouwd dat de veronderstelde (neven)effecten in onderlinge samenhang ook echt (kunnen) bestaan/plausibel en logisch zijn?

Onderdeel 2: Samenstellen van indicatoren

Ten tweede dient de beleidslogica te worden geoperationaliseerd in meetbare indicatoren, die zowel voor de (retrospectieve) nulmeting als voor de evaluatie in 2026 bruikbaar zijn. Hierbij valt te denken aan indicatoren om de mate van implementatie te meten, financieel-economische indicatoren, en bestuurskundige indicatoren. Gezien de toenemende aandacht voor slachtoffers van criminaliteit, en het doel van de WUS om de positie van slachtoffers in het strafproces te versterken, zullen ook meer subjectieve indicatoren (bijvoorbeeld het welbevinden van slachtoffers) van belang zijn. Daarbij dient steeds aan de orde te komen hoe deze kunnen worden gemeten, welke empirische gegevens daarvoor in bestaande secundaire databronnen voorhanden en bruikbaar zijn, welke informatie door middel van nadere primaire dataverzameling moet worden verkregen, en welke indicatoren wellicht slechts beperkt, of niet, kunnen worden gemeten. Dit tweede onderdeel zal bijgevolg resulteren in een overzicht van meetbare indicatoren voor de verschillende elementen uit de beleidslogica, met daarbij telkens de databron vanwaar ze afkomstig zijn en de kwaliteit van de data om de indicatoren te meten.

De volgende twee onderzoeksvragen zijn voor dit onderdeel leidend:

7. Welke indicatoren kunnen op grond van de beleidslogica worden onderscheiden en zijn deze meetbaar op basis van beschikbare en betrouwbare informatie uit bestaande registraties (nu en met terugwerkende kracht)?
8. Zijn er indicatoren waarover de beschikbare databronnen geen informatie bevatten, maar die onmisbaar zijn gezien de beleidslogica? Zo ja, op welke wijze kan deze informatie dan worden verzameld?

Onderdeel 3: Vormgeven design van de effect-evaluatie

Ten derde moet een onderzoeksdesign worden opgesteld waarmee de doeltreffendheid en de effecten van de verschijningsplicht kunnen worden vastgesteld, waarbij ook de huidige situatie, waarin de verschijningsplicht nog niet geldt, met terugwerkende kracht inzichtelijk moet kunnen worden gemaakt. In dit derde deel zal dus een evaluatietraject worden vastgesteld, met een concreet evaluatiekader, een tijdspad en een beschrijving van de uit te voeren analyses.

Dit onderdeel kent de volgende centrale onderzoeksvragen:

9. Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de verschijningsplicht (evaluatiekader)?
10. Welke onderzoeken moeten op welke tijdstippen worden uitgevoerd om uitspraken te kunnen doen hierover, twee jaar na invoering (en eventueel over 5 jaar)?

1.3 Analyse kader

Het hoofddoel van dit onderzoek is om een evaluatie van de invoering van de verschijningsplicht mogelijk te maken. Het eindproduct van dit onderzoek is dus te vinden in onderdeel 3, namelijk het uitwerken van een evaluatietraject. Dit zal dienen als de ‘blauwdruk’ voor de evaluatie die uitgevoerd wordt in 2026.

In het evaluatiekader dient uitgestippeld te worden op welke manier we kunnen vaststellen of er veranderingen zichtbaar zijn in de beoogde effecten (en zo ja, in welke richting) en of we met (een voldoende mate van) zekerheid deze veranderingen kunnen toeschrijven aan de ingevoerde interventie (i.e., de invoering van de verschijningsplicht). Een dergelijke evaluatie behoeft dus ook een betrouwbare methode. Hier kiezen we voor aansluiting bij de methode van de *Contribution Analysis* (Mayne, 2012). In het onderhavige onderzoek zijn inzichten uit deze benadering gebruikt als inspiratie, zonder het bijbehorende ‘stappenplan’ tot in detail te volgen, onder meer omdat deze in de fase van het opstellen van een evaluatiekader nog niet volledig kan worden toegepast.

De *Contribution Analysis* is een theoriegestuurde methode, waarin gestart wordt met de ontwikkeling van een *theory of change*. Een *theory of change* is een logisch model dat aangeeft op welke manier verwacht wordt dat een interventie kan leiden tot een reeks gewenste uitkomsten of effecten (Mayne, 2012). Daarna dient deze veronderstelde *theory of change* te worden onderzocht en getoetst aan bestaande wetenschappelijke inzichten enerzijds (theorie) en aan de geobserveerde realiteit anderzijds (empirie). Het doel van *Contribution Analysis* is dus om na te gaan in welke mate een interventie een bijdrage levert aan de geobserveerde uitkomsten door te begrijpen waarom deze resultaten wel of niet plaatsvinden en de rol die de interventie, dan wel andere beïnvloedende factoren, daarin speelt (Mayne, 2012).

De *Contribution Analysis* vertrekt vanuit vier voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om te kunnen besluiten dat de interventie een (aanvaardbare mate van) bijdrage heeft geleverd aan een verandering in de beoogde doelstellingen:

1. Er is een behoorlijke theory of change die aan de interventie ten grondslag ligt: de kernassumpties waarom een interventie zou moeten werken zijn logisch en plausibel en worden bij voorkeur ondersteund door empirisch bewijs. Er is bovendien enige overeenstemming hierover onder (een deel van de) hoofdrolspelers.
2. De interventie is geïmplementeerd zoals omschreven in de theory of change. Hiermee wordt bedoeld dat de werkzame bestanddelen uit de theorie teruggevonden worden in de werkelijkheid.
3. De theory of change – of in ieder geval de belangrijkste werkzame bestanddelen – worden ondersteund of bevestigd door empirisch materiaal (feiten). De keten van verwachte waarden zoals die zich volgens de theorie voor zouden moeten doen, wordt ook manifest.
4. Er is gecontroleerd voor andere mogelijke verklaringen.

Het zijn deze vier voorwaarden die de opbouw van dit onderzoek bepalen. De eerste voorwaarde zal worden onderzocht en beantwoord in het eerste deel van dit onderzoek (i.e., reconstructie van de beleidslogica). Voor de tweede en de derde voorwaarde wordt het voorbereidende werk geleverd in het tweede deel van dit onderzoek (i.e., vaststellen van indicatoren), om zo een onderzoek van deze voorwaarden bij de evaluatie in 2026 mogelijk te maken. De vierde voorwaarde zal mede onderdeel zijn van het derde en laatste onderdeel van het onderzoek, waar het evaluatietraject voor de evaluatie in 2026 zal worden geconcretiseerd.

1.4 Gegevensverzameling

De gegevensverzameling ten behoeve van het onderhavige onderzoek omvatte hoofdzakelijk twee onderdelen: literatuuronderzoek en interviews met materiedeskundigen.

1.4.1 Literatuuronderzoek

Om te beginnen is de discussie omtrent de verschijningsplicht in het parlement in kaart gebracht aan de hand van relevante Kamerstukken en aanvullende documenten, zoals de adviezen die door de relevante partijen, zoals Slachtofferhulp Nederland (SHN), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), over het wetsvoorstel zijn uitgebracht. Over een verschijningsplicht is langere tijd discussie gevoerd in het parlement, voordat deze in 2018 in een wetsvoorstel werd opgenomen. Om een goed beeld te verkrijgen van de argumenten die zijn gewisseld, zijn Kamerstukken over een langere periode onderzocht. Voorts zijn verslagen en inschattingen verkregen en bestudeerd van de werkgroep(en) die de impact van het invoeren van de verschijningsplicht voor de uitvoeringsorganisaties in kaart hebben gebracht. Daarnaast is relevante (internationale) wetenschappelijke en grijze literatuur, dat laatste bijvoorbeeld in de vorm van beleidsrapporten, verzameld en geïnventariseerd, om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de aannames ten aanzien van de effecten van de verschijningsplicht door eerder onderzoek worden onderschreven of ontkracht.

1.4.2 Interviews met materiedeskundigen

In de tweede plaats zijn online interviews afgenomen met praktijkdeskundigen. Daarbij ging het enerzijds om personen die betrokken zijn geweest bij het wetsvoorstel en inzicht konden geven in de overwegingen achter de verschijningsplicht en de effecten die daarvan werden verwacht, om nader inzicht te verkrijgen in de beleidslogica. Anderzijds werden online interviews gehouden met vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn geweest bij het verzamelen van de gegevens waarop de impactanalyses voor deze organisaties, en daarmee de financiële uitvoeringsconsequenties, waren gebaseerd, en om inzicht te verkrijgen in welke aanvullende gegevens kunnen worden vastgelegd ten behoeve van de evaluatie. De interviews werden afgenomen tussen eind september en begin december 2024. In totaal werd gesproken met tien personen. Tabel 1 geeft een overzicht van de organisatie waarin de geïnterviewden werken en hun functie.

TABEL 1: ORGANISATIE EN FUNCTIE VAN DE GEÏNTERVIEWDEN

	Organisatie	Functie
1	Openbaar Ministerie	Projectleider implementatie Verschijningsplicht
2	Raad voor de Rechtspraak	Beleidsmedewerker
3	Raad voor de Rechtspraak	Beleidsmedewerker
4	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Medewerker Directie wetgeving juridische zaken
5	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Beleidsmedewerker Team Slachtofferbeleid
6	Dienst Justitiële Inrichtingen	Accountmanager divisie gevangeniswezen
7	Dienst Justitiële Inrichtingen	Adviseur veiligheid
8	Slachtofferhulp Nederland	Juridisch beleidsadviseur
9	Slachtofferhulp Nederland	Beleidsadviseur gegevensanalyse
10	Nationale politie	Algemeen Commandant

1.5 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport wordt allereerst ingegaan op de geschiedenis van de discussie over de verschijningsplicht, over het wetsvoorstel en de implementatie daarvan (hoofdstuk 2). Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de reconstructie van de beleidslogica aan de orde, aan de hand van de beoogde effecten van de verschijningsplicht, de mogelijke (ongewenste) neveneffecten en contextuele factoren, waarbij tevens wordt nagegaan in hoeverre er (wetenschappelijke) onderbouwing mogelijk is van de aannames. De beleidslogica wordt vervolgens samengevat in een conceptueel model. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de indicatoren die voortvloeien uit de aannames en hoe deze kunnen worden gemeten, aan de hand van al beschikbare

informatie, of door middel van aanvullende registratie of onderzoek. Hoofdstuk 5 beschrijft de mogelijke onderzoeksdesigns die denkbaar zijn om de evaluatie van de verschijningsplicht te kunnen uitvoeren, alsmede methoden die geschikt kunnen zijn om afzonderlijke aannames te kunnen evalueren. In dit hoofdstuk wordt ook een concreet voorstel gedaan van de wijze waarop het evaluatieonderzoek vormgegeven kan worden. Hoofdstuk 6 besluit dit rapport met de beantwoording van de onderzoeksvragen en een beknopte reflectie.

2 Het debat rond de verschijningsplicht

2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding al werd aangestipt, is in Nederland lang gediscussieerd over een verplichting voor verdachten om tijdens de terechtzitting aanwezig te moeten zijn. Om inzicht te verkrijgen in de argumenten die zijn gewisseld in het parlement, biedt dit hoofdstuk een reconstructie aan de hand van voornamelijk parlementaire documenten. Op enkele punten is aanvullende informatie uit interviews met de in tabel 1 opgenomen materiedeskundigen opgenomen. Om te beginnen komt in paragraaf 2.2 de discussie aan de orde in de jaren voordat het voorstel voor de WUS werd ingediend, dit wil zeggen: de periode van 1995 tot en met 2018. Paragraaf 2.3 gaat in op het wetsvoorstel en het debat dat daarover werd gevoerd, tot aan de aanvaarding van de WUS in 2021 door de Tweede en Eerste Kamer. Paragraaf 2.4 beschrijft beknopt de implementatie van de verschijningsplicht en de vraagstukken die zich daarbij voordeden (of nog doen). Paragraaf 2.5 besluit dit hoofdstuk met een korte reflectie.

2.2 De voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

Het politieke debat over het invoeren van een verschijningsplicht kent een lange historie. Al in de jaren negentig van de vorige eeuw, in de aanloop naar de wijziging van het Wetboek van Strafvordering in 2001, was dit onderwerp van discussie. Met deze wijziging werd beoogd om de Nederlandse strafrechtspleging een meer contradictoir karakter te geven. Daarmee werden elementen van het Angelsaksische *common law* systeem geïntroduceerd, waarin het voor verdachten verplicht is om tijdens de rechtszittingen aanwezig te zijn. Er werd echter afgezien van een verschijningsplicht omdat verdachten niet kon worden verplicht om verklaringen af te leggen of mee te werken en deel te nemen aan het onderzoek ter zitting. Het afdwingen van de aanwezigheid van de verdachte diende alleen plaats te vinden in gevallen waarin dat in het belang van het onderzoek nodig was, een mogelijkheid waarin de wet al voorzag.²

Pas in 2005 werd het invoeren van een verschijningsplicht opnieuw aangekaart, ditmaal door het Kamerlid Wolfsen (PvdA), in de zijlijn van een debat over de OM-afdoening.³ Wolfsen, die een lange carrière bij het Openbaar Ministerie had gehad voordat hij Kamerlid werd, betoogde dat verdachten vaak niet op zitting verschenen en dat in elk geval bij geweldsdelicten en zedenmisdrijven een verschijningsplicht zou moeten worden ingevoerd. Wolfsen veronderstelde een gunstig effect, omdat de officier van justitie de verdachte in de ogen kon kijken en kon uitleggen waarom deze was gedagvaard en welke schade was veroorzaakt, dat het slachtoffer duidelijk kon maken wat het effect was geweest van het delict en de rechter kon motiveren waarom daarvoor een straf werd opgelegd. Daardoor zou een gevoel van schaamte kunnen worden geactiveerd en recidive worden voorkomen. Wolfsen wees er ook op dat het zien van de verdachte slachtoffers kon helpen bij het verwerken van opgebouwde angstbeelden, omdat zij ook zouden zien ‘wat voor kleine ventjes het soms zijn’. Bovendien gold een verschijningsplicht al voor minderjarige verdachten en was het merkwaardig dat dit bij volwassenen niet het geval was. Hoewel het voorstel van Wolfsen buiten de orde van het debat viel, reageerden andere Kamerleden er niet onwelwillend op, ofschoon Minister Donner van Justitie er wel op wees dat rechters al konden bevelen dat de verdachte moest verschijnen. Wolfsen stelde daar tegenover dat dit in de praktijk vrijwel nooit gebeurde. In november 2005 kwam hij bij twee gelegenheden opnieuw terug op het vraagstuk.⁴ Met name D66 wees erop dat de partij erom bekend stond het slachtoffer centraal te willen stellen en onderschreef de gedachte dat een verschijningsplicht voor het slachtoffer heilzaam zou kunnen zijn, maar dan alleen wanneer deze de uitdrukkelijke wens had om de dader te zien. Wolfsen was het daarmee niet eens, omdat het ook van belang was dat de verdachte in persoon te horen kreeg hoe ernstig het delict was geweest, zelfs als dit ertoe zou leiden dat het slachtoffer dan niet wenste te spreken. Ook de VVD stond welwillend tegenover de gedachte van een verschijningsplicht. De minister van Justitie zag er echter nog steeds niets in. In oktober 2006 kreeg Wolfsen bij diens opvolger, Hirsch Ballin, evenmin gehoor.⁵ In een brief wezen de bewindslieden er nogmaals op dat de rechter al kon beslissen dat een verdachte moest verschijnen. Voorts kwam een nieuw argument op tafel: de zittingscapaciteit en de snelheid van de afdoening zouden in het geding komen wanneer zaken moesten worden aangehouden omdat de verdachte niet kwam opdagen.⁶

² Kamerstukken II, Vergaderjaar 1995/96, 24692, nr. 3.

³ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004/05, 29849, nr. 17.

⁴ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005/06, 30300-VI, nr. 65; *Handelingen II*, nr. 25, pagina 1668-1701, 23 november 2005.

⁵ *Handelingen II*, nr. 7, pagina 389-392, 3 oktober 2006.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2006/07, 28648, nr. 100.

Daarmee was het onderwerp voor enkele jaren afgedaan, totdat in november 2009 de PVV, in de persoon van het Kamerlid De Roon, opnieuw voor een verschijningsplicht begon te pleiten, ditmaal in kinderpornozaken.⁷ Ook De Roon had een carrière bij het Openbaar Ministerie gehad voordat hij Kamerlid werd. Hij plaatste de verschijningsplicht in het kader van de ‘aan de kaak stellende’ bespreking tijdens een terechtzitting, die op zich al een vorm van bestraffing kon zijn voor de dader. Minister Hirsch Ballin wees erop dat het niet langer overlaten aan het oordeel van de rechter of een verdachte al dan niet diende te verschijnen, stevige argumenten zou vergen. De Roon argumenteerde dat rechters te maken hadden met hoge werkdruk en juist daarom geneigd waren om zaken bij verstek af te doen, omdat de behandeling dan zeer kort kon, waarmee hij vermoedelijk vooral verwees naar uitspraakzittingen. In een volgend overleg in april 2010 herhaalde de Roon zijn pleidooi, waarin hij nu ook het argument van *naming and shaming* opvoerde, doordat de verdachte moest verschijnen in een zittingszaal waar ook publiek en media aanwezig waren.⁸ Minister Hirsch Ballin leek ditmaal enige ruimte te bieden door aan te geven dat hij wel voelde voor een verschijningsplicht in zware strafzaken die door de meervoudige kamer van de rechtbank werden beoordeeld. Als een verdachte zich in preventieve hechtenis bevond kon een bevel tot medebrenging bovendien snel worden uitgevoerd, hoewel hij wel problemen zag als de verdachte op vrije voeten was.

De PVV liet het thema niet los en vanaf begin 2011 werd de verschijningsplicht door het Kamerlid Helder, de opvolger van De Roon op het dossier, bij elke gelegenheid die zich voordeed aangekaart in het parlement. Ze kreeg echter van de opeenvolgende bewindslieden – staatssecretaris Teeven, minister Opstelten en minister Van der Steur – voortdurend nul op rekest. Ze wilden nog wel toezeggen dat ze erover zouden overleggen met de Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie, maar dat leidde niet tot andere inzichten. Hierbij speelde tevens een rol dat de PVV het had over een verschijningsplicht in kinderpornozaken, waarin de verdachte nagenoeg altijd al verscheen en zo niet, de rechter een bevel tot medebrenging kon afgeven. Bovendien kon een wettelijke verschijningsplicht leiden tot nodeloze aanhouding van zaken en dus vertragend werken.⁹ Helder breidde de reikwijdte van de verschijningsplicht later uit naar gewelds- en zedenmisdrijven, en met het argument dat een verdachte tijdens de uitspraak al ter plekke was en zij veronderstelde dat deze na veroordeling direct naar de gevangenis kon worden afgevoerd. Een daartoe strekkende motie werd door het kabinet ontraden en door de Kamer verworpen, waarbij alleen de PVV (met op dat moment 15 zetels) voor stemde.¹⁰ In augustus 2013 herhaalde Helder nogmaals haar argumenten en bracht nu ook naar voren dat in een zaak waarin een grensrechter was doodgeschoten, de nabestaanden zeer ontstemd waren over het feit dat het merendeel van de verdachten niet was komen opdagen bij de uitspraakzitting.¹¹

In september 2013 diende ze een nieuwe motie in, ditmaal met de strekking dat verdachten ter terechtzitting dienden te verschijnen uit respect voor de slachtoffers in het bijzonder, en de maatschappij in het algemeen, alsmede om ter zitting verantwoording af te leggen. De motie werd mede ondertekend door toen nog Kamerlid Van der Steur (VVD).¹² De verschijningsplicht werd daarmee meer in de context van slachtoffers geplaatst: sommigen zouden middels het spreekrecht de verdachte recht in de ogen willen zien, terwijl ook in algemene zin diens aanwezigheid erop zou wijzen dat de verdachte respect toonde naar het slachtoffer, terwijl de verdachte daarmee ter zitting ook verantwoording kon afleggen aan de maatschappij.¹³ De motie werd opnieuw verworpen, maar dit keer waren er 64 stemmen voor, omdat naast de PVV en VVD, ook de SGP en ChristenUnie voor stemden. Het kabinet begon zich wat meegaander op te stellen, maar had nog steeds allerlei bezwaren, die in oktober 2013 per brief werden uiteengezet. Het was onbekend hoeveel slachtoffers juist geen confrontatie wensten; de verdachte kon niet worden gedwongen tot een respectvolle houding; het betekende een extra belasting voor de rechtspraak, zeker in zaken waarin de verdachte niet in voorlopige hechtenis zat, en het kon leiden tot vertragingen van rechtszaken. Het kabinet koos er dan ook voor om ‘maatwerk te bevorderen’ dat aansloot bij de specifieke behoeften van het slachtoffer, wat ook werd ondersteund door Slachtofferhulp Nederland en het Openbaar Ministerie.¹⁴

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009/10, 32123-VI, nr. 12.

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009/10, 32123-VI, nr. 97.

⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/11, 32500-VI, nr. 106.

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 33400-VI, nr. 20.

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 31015, nr. 91.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 33400-VI, nr. 119.

¹³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/14, 33552, nr. 8.

¹⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/14, 33552, nr. 8.

In december 2013 kwam de voornoemde brief ter sprake tijdens een algemeen overleg van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, waarin de PVV op wat meer steun kon rekenen.¹⁵ Het Kamerlid Van Toorenburg (CDA), een voormalig gevangenisdirecteur, onderschreef dat het onwenselijk was dat verdachten van zware delicten die zich in voorlopige hechtenis bevonden, maar weinig werden aangespoord wanneer ze geen zin hadden om naar de rechtbank te gaan. D66 toonde zich nog niet direct voorstander van een verschijningsplicht, maar was het er wel mee eens dat er meer moeite kon worden gedaan door de officier van justitie, bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met de advocaat van de verdachte. De aanwezigheid van de verdachte moest echter zowel in het belang zijn van het slachtoffer als van het proces, en mocht niet leiden tot vertragingen in het strafproces. Staatssecretaris Teeven lichtte toe waarom hij weinig had gezien in de motie, met dezelfde argumenten als in de Kamerbrief stonden. Hij zegde wel toe wederom in gesprek te zullen gaan met het Openbaar Ministerie. In augustus 2014 was de uitkomst dat in zaken waarin slachtoffers of nabestaanden een rol speelden, per casus zou worden nagegaan of er behoefte was aan aanwezigheid van de verdachte en desgewenst zou om een bevel tot medebrenging worden gevraagd. Voor een wettelijke verschijningsplicht zag de bewindsman echter nog altijd geen aanleiding. De werkwijze die werd gevolgd was dat de officier van justitie in gesprekken met slachtoffers en nabestaanden aandacht besteedde aan de verschijning van de verdachte ter zitting, uitleg gaf over de mogelijkheden en onmogelijkheden en vroeg naar specifieke wensen. Desgewenst, en alle belangen afwegend, verzocht de officier de rechtbank dan om een bevel tot aanwezigheid van de verdachte te geven.

Hoewel dat een alleszins werkbare oplossing leek te zijn, nam de PVV daarmee nog altijd geen genoegen. In mei 2015 diende Helder, na een debat, een nieuwe motie in waarin centraal stond dat het voor slachtoffers die gebruikmaakten van hun spreekrecht bijzonder vervelend was dat zij voor een lege stoel hun verhaal moesten doen.¹⁶ De motie wees er ook op dat de verdachte van een misdrijf verantwoording diende af te leggen, in het bijzonder aan het slachtoffer dan wel de nabestaanden, alsmede aan de samenleving in het algemeen, en daarom om principiële redenen verplicht aanwezig diende te zijn op zijn of haar terechtzitting. De reactie kwam ditmaal van de nieuw aangetreden minister Van der Steur. Hoewel hij als Kamerlid voorstander was geweest van een verschijningsplicht, had hij als bewindspersoon vooral bezwaren tegen de inperking van de vrijheid van rechters om te bepalen of een verdachte wel of niet diende te verschijnen.¹⁷ Bovendien was volgens de minister gebleken dat een groot aantal slachtoffers, met name in zedenzaken, er absoluut geen behoefte aan had, zelfs uitdrukkelijk niet wilde, dat de verdachte aanwezig was bij het uitoefenen van het spreekrecht. De minister ontraadde dan ook de motie. Deze haalde 17 voorstemmen. Naast de PVV stemden de SGP en de Groep Bontes/Van Klaveren voor de motie.

Hoewel de VVD ditmaal tegen de motie had gestemd, nam de druk op de minister vanuit zijn eigen partij wel toe, hetgeen tot uitdrukking kwam in vragen van het Kamerlid Van Oosten (VVD) over de aanwezigheid van verdachten van zware geweldsdelicten bij rechterlijke uitspraken.¹⁸ Vanuit het belang van het onderzoek bestond daarvoor geen noodzaak, maar vanuit het publieke belang of het belang van slachtoffers en nabestaanden was die er mogelijk wel en in enkele gevallen had de rechter daarvoor, bij wijze van ordemaatregel, ook een bevel uitgevaardigd. Het kabinet erkende dat aanwezigheid van verdachten bij de uitspraak – net als bij het aanwezig zijn bij de behandeling ter terechtzitting – kon worden gezien als een vorm van het nemen van verantwoordelijkheid. Daar stond tegenover dat veel afhing van de houding van de verdachte (deze kon zich bijvoorbeeld ongeïnteresseerd of respectloos opstellen) en van de specifieke wensen en verwachtingen van individuele slachtoffers en nabestaanden. Op het spreekrecht van slachtoffers had de uitspraakzitting echter geen invloed, omdat dit werd uitgeoefend tijdens de inhoudelijke zitting.

In april 2016 koos het Kamerlid Helder voor een andere tactiek, namelijk het navragen van cijfers.¹⁹ In gevallen waarin het slachtoffer wenste dat de verdachte aanwezig was, hoe vaak lukte het dan dat die ook daadwerkelijk aanwezig was? En wat waren de resultaten van de gesprekken van het Openbaar Ministerie met slachtoffers en nabestaanden? Van de zijde van Van der Steur kwam op die laatste vraag geen antwoord. Evenmin waren er cijfers beschikbaar.

¹⁵ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2013/14, 33552, nr. 10.

¹⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2014/15, 34082, nr. 15.

¹⁷ *Handelingen II*, nr. 88, item 7, 27 mei 2015.

¹⁸ *Kamervragen*, vergaderjaar 2014/15, 2365, 7 april 2015.

¹⁹ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2015/16, 33552, nr. 20.

In september 2016 diende Helder wederom een motie in, ditmaal met de strekking dat wanneer de verdachte aanwezig was op de zitting waar het vonnis werd uitgesproken, diegene na veroordeling tot gevangenisstraf meteen naar de gevangenis gebracht kon worden, waardoor het niet meer mogelijk was zich aan de gevangenisstraf te onttrekken.²⁰ Minister Van der Steur ontraadde wederom deze motie, met het in dit kader niet al te relevante argument dat de rechter maatwerk moest kunnen leveren. De motie kreeg 20 stemmen voor, wederom van de PVV en SGP, alsmede van 50Plus en enkele fracties van afgesplitste Kamerleden.

In een antwoord op Kamervragen werden diverse bezwaren tegen een algemene verschijningsplicht nogmaals op een rij gezet.²¹ Slachtoffers zouden eerder opzien tegen de verschijning van de verdachte. Mocht een slachtoffer echter wensen dat de verdachte zou verschijnen, dan kon de officier dit bij de rechter vorderen. Daarnaast kon een wettelijke aanwezigheidsplicht ertoe leiden dat strafprocessen enorme vertragingen zouden oplopen. Daarom zou het beter zijn om die beslissing aan de rechter over te laten. Bovendien klopte het niet dat iemand die in eerste aanleg was veroordeeld onmiddellijk na de uitspraak kon worden gedetineerd. Er bestond tot twee weken na de rechterlijke uitspraak de mogelijkheid om in beroep te gaan en pas na onherroepelijkheid van het vonnis kon detentie volgen.

De situatie veranderde echter toen in 2017 het kabinet Rutte III aantrad en in het regeerakkoord vrij onverwacht werd opgenomen dat er zou worden ingezet op een verplichting voor verdachten van zware gewelds- en zedenmisdriften die in voorlopige hechtenis zaten, om ter zitting te verschijnen. ‘Dit draagt bij aan het voorkomen van recidive en vergroot het delictsbesef. De wens van het slachtoffer hieromtrent zal evenwel altijd centraal dienen te staan’, aldus het regeerakkoord (VVD e.a., 2017). Waar deze breuk met het beleid van de voorgaande kabinetten vandaan kwam is niet helemaal duidelijk geworden, ook niet in door ons gevoerde interviews. Het CDA had zich weliswaar bij een enkele gelegenheid in een debat positief geuit over een verplichte aanwezigheid van de verdachte, maar geen enkele motie van de PVV gesteund. D66 benaderde de verschijningsplicht vanuit de versterking van slachtofferrechten, maar had evenmin de PVV-moties gesteund, terwijl de ChristenUnie zich in de Kamer voor zover bekend nooit over de verschijningsplicht had uitgesproken, maar wel bij één gelegenheid voor een motie van de PVV had gestemd. Kamerleden van de VVD hadden bij diverse gelegenheden duidelijk gemaakt voor een verschijningsplicht te zijn, maar de opeenvolgende bewindslieden van die partij waren er juist geen voorstander van. De VVD had eveneens bij één gelegenheid voor een motie van de PVV gestemd. In het verkiezingsprogramma voor 2017, werd een verschijningsplicht echter niet genoemd (VVD, z.d.). Het stond evenmin in de verkiezingsprogramma’s van de andere latere regeringspartijen. Hoewel de formulering in het regeerakkoord nog wat ruimte bood, was het gevolg een vertaling in een voorstel van wet waarin een verschijningsplicht werd opgenomen. Dit voorstel werd aangekondigd voor 2018.

2.3 De discussie over het wetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel werd in juni 2018 ter consultatie voorgelegd.²² Het zou te ver voeren om het hier tot in detail te bespreken, dus we beperken ons tot de hoofdzaken op het punt van de verschijningsplicht.

Deze wettelijke verschijningsplicht zou zich beperken tot de verdachte van een misdrijf dat spreekrechtwaardig was, dan wel van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf dat genoemd werd in artikel 258a Sr., eerste lid, onder b. Ook werd de plicht beperkt tot de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevond in verband met het tenlastegelegde feit of die zich in detentie bevond in verband met een andere zaak dan die op de terechtzitting zou worden behandeld (p. 4). De laatstgenoemde keuze had vooral te maken met praktische overwegingen. Het zou, zoals in eerdere debatten ook al was geconstateerd, tot vertragingen in het strafproces leiden wanneer een verdachte die zich op vrije voeten bevond niet kwam opdagen, en tot extra belasting van bijvoorbeeld de politie wanneer deze personen moesten worden gezocht of opgehaald. De verschijningsplicht zag zowel op het onderzoek ter terechtzitting als op de zitting waarop uitspraak wordt gedaan. De verschijningsplicht ging echter niet gelden voor regie- en pro forma-zittingen, omdat het slachtoffer daarbij in de regel niet aanwezig was.²³

²⁰ *Handelingen II*, nr. 4, item 26, 27 september 2016; *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2016/17, 34086, nr. 30.

²¹ *Aanhangsel*, nr. 2094, 14 juni 2017.

²² Voor de leesbaarheid verwijzen we hier naar het wetsvoorstel zoals het naar het parlement werd gestuurd, waarin het conceptwetsvoorstel op enkele punten was aangepast (zie hierna). *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, 35349, nr. 3.

²³ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, *Aanhangsel*, nr. 1595.

De beoogde doelstellingen van de verschijningsplicht en de onderbouwing van de verwachte uitkomsten, komen in het volgende hoofdstuk uitgebreider aan bod. In het kort werd in het wetsvoorstel aangenomen dat slachtoffers het van groot belang vonden dat zij het spreekrecht konden uitoefenen in het bijzijn van de verdachte. Ten tweede zou het aanhoren van het slachtoffer het delictsbesef aan de kant van de verdachte kunnen vergroten en daarmee bijdragen aan speciale preventie, dat wil zeggen: het voorkomen van recidive. Ten derde werd aangenomen dat het in het belang van de verdachte was om direct waar te kunnen nemen wat op de terechtzitting werd besproken. De aanwezigheid van de verdachte tijdens het onderzoek ter terechtzitting paste daarnaast in de in toenemende mate contradictoire procesvorm waarvan in Nederland sprake was. Ten vierde stelde de aanwezigheid de rechter en officier van justitie in staat om zich over de persoon van de verdachte een indruk te vormen en hem (of haar) te ondervragen, waarmee de waarheidsvinding zou worden bevorderd. Tot slot werd gesteld dat de verschijningsplicht voor de samenleving van belang was, omdat daarmee kenbaar en zichtbaar zou zijn hoe het recht in een concrete zaak werd verwezenlijkt en gehandhaafd. Een kanttekening die daarbij werd geplaatst was dat de verdachte zich onwelwillend kon opstellen of geen blijk zou geven van enige belangstelling in hetgeen tijdens het onderzoek naar voren zou worden gebracht, hetgeen door het slachtoffer als onaangenaam kon worden ervaren. In dat verband werd aangegeven dat al maatregelen waren getroffen om het slachtoffer gedurende de zitting te beschermen tegen onwenselijke confrontaties met de verdachte.

Diverse externe partijen brachten vervolgens advies uit over het wetsvoorstel en de daarin opgenomen verschijningsplicht.²⁴ Die waren op dat punt in de meeste gevallen uiterst kritisch. De aannames in het voorstel ten aanzien van slachtoffers en verdachten werden ter discussie gesteld, of als weinig onderbouwd beoordeeld, er was sprake van fundamentele juridische bezwaren op het punt van de onschuldpresumptie, en de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk werden onderschat. Meer in het algemeen werd de vraag opgeworpen wat een standaardverschijningsplicht toevoegde aan het bestaande beleid van maatwerk, een kritiekpunt dat het wetsvoorstel tot in de Eerste Kamer zou achtervolgen.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) toonde zich geen voorstander van de verschijningsplicht, met als argument dat verdachten in de meeste gevallen – die indruk bestond althans, cijfers werden niet genoemd – al aanwezig was.²⁵ Degenen die niet verschenen, deden dat vermoedelijk vooral omdat zij geen confrontatie wilden met het slachtoffer en een verplichting tot verschijning zou er slechts toe leiden dat de verdachte zich ongeïnteresseerd en onwillig zou opstellen, terwijl het slachtoffer juist rekende op aandacht van de verdachte. Dat kon leiden tot frustratie en mogelijk zelfs secundaire victimisatie, een risico dat in het wetsvoorstel niet of nauwelijks werd onderkend. Voorts werd erop gewezen dat de rechter indien nodig ook nu al een verdachte kon verplichten aanwezig te zijn. Verder stelde de NOvA dat het feit dat de verschijningsplicht slechts gold voor specifieke misdrijven en alleen betrekking had op verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevonden, tot rechtsongelijkheid leidde. De vraag was daarnaast waarom het nodig was dat de verdachte bij de uitspraakzitting aanwezig moest zijn, aangezien het wetsvoorstel benadrukte dat het er primair om ging dat het slachtoffer het spreekrecht kon uitoefenen in het bijzijn van de verdachte. Het argument dat de aanwezigheid van de verdachte bij de uitspraak kon bijdragen aan het gezag van de rechterlijke uitspraak, was in de optiek van de NOvA niet erg overtuigend. Of het in het belang van de verdachte was om aanwezig te zijn bij de inhoudelijke zittingen, of bij de uitspraak, zou de verdachte zelf moeten kunnen bepalen, in overleg met diens advocaat. Tot slot erkende de NOvA dat een verschijningsplicht niet helemaal afhankelijk kon worden gemaakt van de wens van het slachtoffer, maar er zou wel moeten worden voorzien dat in gevallen waarin, bijvoorbeeld, de verdachte niet wilde verschijnen en het slachtoffer daarop geen prijs stelde, de rechter de mogelijkheid kreeg om af te zien van de verplichting.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) toonde zich kritisch.²⁶ De argumenten voor het invoeren van een verschijningsplicht werden niet overtuigend genoemd. De aanname dat sommige slachtoffers het spreekrecht wilden uitoefenen in aanwezigheid van de verdachte werd volgens de NVvR niet onderbouwd. Slachtoffers zouden daar juist eerder tegen opzien, terwijl er middels een bevel tot medebrenging voor kon worden gezorgd dat de verdachte aanwezig was wanneer het slachtoffer daar wel prijs op stelde. Ook voor de veronderstelling dat aanwezigheid een positief effect had op speciale preventie – doordat de verdachte door

²⁴ Niet alle uitgebrachte adviezen konden worden teruggevonden. Dat gold voor adviezen van 3RO, het Landelijk Advocatenennetwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers en Advocaten voor Slachtoffers van Personenzaken, terwijl het advies van het Schadfonds Geweldsmisdrijven buiten beschouwing is gelaten omdat het niet inging op de verschijningsplicht.

²⁵ Nederlandse Orde van Advocaten. Brief consultatie conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten, 3 september 2018.

²⁶ Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Advies over het concept-wetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. 25 september 2018.

naar het slachtoffer te luisteren zich bewust zou worden van het kwalijke van diens (vermeende) handelen – werd geen (wetenschappelijke) onderbouwing geleverd. Ten derde stelde de NVvR dat de aanwezigheid van de verdachte ook in diens nadeel kon werken, bijvoorbeeld omdat een kwetsbare verdachte niet was opgewassen tegen de druk die de zitting met zich mee zou brengen. Van een verdachte die leed aan een stoornis, psychotisch was, of om een andere reden in slechte doen, kon het bijwonen van de zitting volgens de NVvR niet of nauwelijks gevegd worden. Verder zou massale aanwezigheid van de pers juist een reden voor de verdachte kunnen zijn om af te zien van zijn recht om ter zitting te verschijnen.

De Raad voor de Rechtspraak zag in zijn advies zwaarwegende bezwaren tegen de verschijningsplicht.²⁷ De voorgestelde regeling werd niet steeds in het belang van het slachtoffer geacht, terwijl de rechter in voorkomende gevallen al de mogelijkheid had om de medebrenging van de een verdachte te bevelen. Daarnaast was sprake van willekeur en belemmering van de rechter in het leveren van maatwerk, terwijl de verschijningsplicht naar verwachting zou leiden tot langere doorlooptijden van rechtszaken, substantiële werklastgevolgen hebben voor de gerechten en hogere kosten met zich meebrengen. De Raad wees erop dat de procesdeelnemers, ook de spreekgerechtigde, in de rechtszaal spreken tegen (of via) de rechter. Het spreekrecht was niet bedoeld om een slachtoffer in de gelegenheid te stellen een verdachte de les te lezen en alvast te ‘straffen’. Vanwege de onschuldpresumptie kon een verdachte bovendien niet worden gedwongen om de slachtofferverklaring aan te horen. De Raad zag voorts geen argumenten waarom werd gebroken met het beleid van maatwerk, waarbij per geval werd bekeken of, onder meer, het slachtoffer de aanwezigheid van de verdachte op prijs stelde. De gedachte dat aanwezigheid ook in het belang was van de verdachte, werd door de Raad evenmin overtuigend gevonden. Of het de waarheidsvinding en de kwaliteit van de beslissing van de rechter ten goede zou komen kon worden betwijfeld, aangezien de verdachte nog altijd van zijn zwijgrecht gebruik kon maken of ontkennen. Verder was de Raad van mening dat de publieke dimensie van een rechtszaak, die vorm kreeg door de openbaarheid van het proces, losstond van een verplichting tot aanwezigheid. Willekeur lag op de loer omdat verdachten die op vrije voeten waren, bijvoorbeeld omdat de voorlopige hechtenis was geschorst, voor dezelfde feiten niet tot verschijning verplicht waren, terwijl de argumenten die in het wetsvoorstel naar voren waren gebracht evengoed op hen van toepassing waren. Tot slot werd gewezen op enkele onduidelijkheden, namelijk op welke misdrijven de verschijningsplicht precies betrekking had, of het bijwonen van de zitting middels videoconferentie als ‘verschijnen’ gold en hoe moest worden omgegaan met situaties waarin de verdachte de orde dusdanig verstoorde dat diens verwijdering uit de rechtszaal werd bevolen. Dat zou er niet toe mogen leiden dat de zaak zou moeten worden aangehouden.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming wees erop dat een verschijningsplicht niet zonder meer in het belang van het slachtoffer was en eveneens op het feit dat de aanwezigheid van een verdachte die daar geen zin in had, kon leiden tot secundaire victimisatie.²⁸ Ook in dit advies werd gewezen op de schending van de onschuldpresumptie, wanneer een verdachte werd verplicht om een slachtofferverklaring aan te horen. Het slachtoffer zou daarin al uitgaan van diens schuld, terwijl 11 procent van (het totale aantal) zaken in 2016 was geëindigd in vrijspraak of ontslag van rechtsvervolgning. Daarnaast verwarde het wetsvoorstel het in artikel 6 EVRM vastgelegde recht van de verdachte op aanwezigheid, met een verplichting. Ook een verwijzing naar artikel 5 EVRM als grondslag voor een verschijningsplicht sneed volgens de Raad geen hout, omdat deze ging over de grondslagen voor voorlopige hechtenis en niet over een verplichting om een zitting bij te wonen.

Slachtofferhulp Nederland (SHN) wees er eveneens op dat een deel van de slachtoffers de nadrukkelijke wens had om het spreekrecht uit te oefenen zonder dat de verdachte aanwezig was.²⁹ Het wetsvoorstel bood slachtoffers wel de mogelijkheid om de slachtofferverklaring middels videoconferentie af te leggen, maar SHN wees erop dat het voor slachtoffers juist van belang was om de rechtbank of het gerechtshof – en niet zozeer de verdachte – direct te kunnen toespreken. SHN pleitte er dan ook voor om de beslissing of de verdachte al dan niet aanwezig diende te zijn, afhankelijk te maken van de wens van het slachtoffer. Wel was ze positief over een verschijningsplicht bij de uitspraakzitting, ook al werd onderkend dat dit ertoe zou leiden dat ook de overwegingen bij het dictum door de rechter uitgebreider uiteen moesten worden gezet. Hoewel dat in het advies niet werd genoemd, zou daarmee dus meer tijd gemoeid zijn dan in de bestaande praktijk.

²⁷ Raad voor de rechtspraak. Advies Wetsvoorstel 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 (uitbreiding slachtofferrechten). 10 september 2018.

²⁸ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Advies conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. 22 augustus 2018.

²⁹ Slachtofferhulp Nederland. Consultatie conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. 3 september 2018.

Ook het Openbaar Ministerie ging in zijn advies in op het vraagstuk van de onschuldpresumptie.³⁰ Het werd bijvoorbeeld bezwaarlijk geacht dat een verdachte die diens onschuld probeerde te bepleiten, verplicht aanwezig moest zijn bij het uitspreken van de slachtofferverklaring. Daarbij werd ook gewezen op het theoretische dilemma dat pas kon worden vastgesteld of iemand slachtoffer was van de handelingen van de verdachte in kwestie, wanneer deze schuldig was bevonden. In dat kader zou het logischer zijn dat een slachtofferverklaring pas na de uitspraak kon worden afgelegd, maar daarvoor was in Nederland niet gekozen. Een verschijningsplicht zou er ook toe leiden dat slachtoffers minder vrij hun emoties konden formuleren richting de verdachte, of beschuldigingen konden uiten. Een verplicht aanwezige verdachte zou de rechter immers kunnen vragen om in te grijpen als dat gebeurde. Wanneer daar niet op in werd gegaan, zou dat een schijn van vooringenomenheid kunnen oproepen en mogelijk tot wrakingsverzoeken kunnen leiden. Dat was op zichzelf wel een wat merkwaardig argument, aangezien het spreekrecht niet bedoeld was om het slachtoffer de gelegenheid te bieden om de verdachte te beschuldigen.

Verder werden aannames dat een verschijningsplicht het risico van recidive zou verkleinen en het delictsbesef vergroten, in het wetsvoorstel niet onderbouwd. Dat gold ook voor de schatting van het aantal gevallen waarin verdachten afwezig waren, aangezien de praktijk leerde dat degenen die in voorlopige hechtenis zaten in de regel juist wel verschenen (op de inhoudelijke zitting), nog afgezien van de al bestaande mogelijkheid om de aanwezigheid te bevelen. Dat de aanwezigheid van de verdachte tijdens het uitspreken van de slachtofferverklaring de wens van slachtoffers was, werd volgens het Openbaar Ministerie evenmin gestaafd door onderzoek. Wanneer een verdachte zich weigerachtig opstelde zou dat, tot slot, kunnen leiden tot forse vertragingen, hetgeen niet in belang was van de rechtsgang, maar ook niet in dat van slachtoffers. Het Openbaar Ministerie adviseerde dan ook de verschijningsplicht te schrappen.

De Nationale Politie ging in zijn advies niet specifiek in op de verschijningsplicht zoals opgenomen in de WUS, maar verwees daarvoor naar een eerder advies op de boeken 3-6 Modernisering Wetboek van Strafvordering.³¹ Daarin was opgemerkt dat de verschijningsplicht zou kunnen leiden tot een toename van het aantal bevelen tot medebrenging, maar daarvan werd (op dat moment) maar een beperkte werklasttoename verwacht. De politie onderschreef de beslissing om de verschijningsplicht bij zware gewelds- en zedenzaken te beperken tot verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevonden, omdat anders wel sprake zou zijn van een te grote weerslag op de inzet van schaarse politiecapaciteit. Voorts werd de vraag gesteld of bij verdachten die niet meewerkten aan de uitvoering van een bevel tot medebrenging, (gepast) geweld mocht worden gebruikt.

Het Fonds Slachtofferhulp wees erop dat niet alle slachtoffers er prijs op stelden het spreekrecht in aanwezigheid van de verdachte uit te oefenen. Het Fonds liet weten dat dus niet alle slachtoffers of nabestaanden met een verschijningsplicht geholpen waren, maar zag overigens geen bezwaar tegen de invoering ervan.³²

De Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers (FNG) gaf aan de verschijningsplicht toe te juichen.³³ Indien een nabestaande van een geweldsslachtoffer gebruik wenste te maken van het spreekrecht, was het belangrijk dat de verdachte aanwezig zou zijn om het relaas van de nabestaande(n) aan te horen, aldus de FNG. In het advies werd als reden genoemd dat de lichaamstaal van de verdachte tijdens het aanhoren een signaal aan de rechters zou geven. Aanwezigheid bij de uitspraakzitting achtte de FNG een logisch vervolg op de verplichting om bij de inhoudelijke zitting aanwezig te zijn.

Tot slot adviseerde Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel.³⁴ De Afdeling stelde vast dat een verschijningsplicht niet in strijd was met artikel 6 EVRM. Wel onderkende ze het risico dat slachtoffers tegen hun wens met de verdachte geconfronteerd konden worden en adviseerde de uitzonderingsgrond ruimer te formuleren.³⁵ De aanwezigheid van de verdachte zou bovendien ten goede komen aan de waarheidsvinding en het contradictoire proces beter tot zijn recht laten komen, maar onderbouwing van dat standpunt werd niet gegeven. De Afdeling stelde vast dat de onschuldpresumptie zich niet verzette tegen de verplichting, mede omdat een aanzienlijk deel van de verdachten van misdrijven waarop het wetsvoorstel betrekking

³⁰ Openbaar Ministerie. Advies consultative conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. 29 augustus 2018.

³¹ Nationale Politie. Consultatie conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. 6 september 2018. Nationale Politie. Advisering concept wetsvoorstel boeken 3 t/m 6 Wetboek van Strafvordering. 31 juli 2018.

³² Fonds Slachtofferhulp. Advies conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. 31 augustus 2018.

³³ Federatie Nabestaande Geweldsslachtoffers. Consultatie conceptwetsvoorstel uitbreiding slachtofferrechten. 29 augustus 2018.

³⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/20, 35349, nr. 4.

³⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019/20, 35349, nr. 4, p. 2.

had, al (vrijwillig) verscheen, waarbij wel werd aangetekend dat dit niet gold voor de uitspraakzittingen. Ten aanzien van het risico dat slachtoffers tegen hun wens geconfronteerd zouden worden met de verdachte, was de Afdeling voorzichtig: een verschijningsplicht zou zijn doel voorbijschieten wanneer het slachtoffer noch de verdachte prijs stelden op aanwezigheid, en ook de rechter daarvoor geen aanleiding zag (p. 3). Voor het overige vroeg de Afdeling voornamelijk om toelichting op en nadere uitwerking van een aantal onduidelijkheden.

De uitgebrachte adviezen vormden voor het kabinet geen aanleiding om het wetsvoorstel op het punt van de verschijningsplicht sterk te wijzigen. Wel werd het advies overgenomen om de rechter de bevoegdheid te geven om een uitzondering te maken op de verschijningsplicht, maar dat zou zich wel dienen te beperken tot uitzonderlijke gevallen. Bovendien zou dat besluit niet afhankelijk mogen zijn van de opvatting van één procesdeelnemer. Voorts werd herhaald dat het ook voor de verdachte van belang was om direct te kunnen waarnemen wat op de terechtzitting aan de orde kwam en dat de verschijningsplicht ook van belang was voor de samenleving. De andere bezwaren van de instanties die adviezen hadden uitgebracht leidden niet tot aanpassingen. In de aangepaste Memorie van Toelichting werd uiteengezet dat een verschijningsplicht niet in strijd was met de onschuldpresumptie, omdat deze geen relatie had met schuld of onschuld. Het was daarnaast aan de rechter om te bewaken dat slachtoffers de verdachte niet als dader zouden aanspreken. Het kabinet overwoog dat aanwezigheid in het nadeel van de verdachte kon werken en kon worden gezien als een 'lichte' inbreuk op de procesautonomie, maar de redenen om een verschijningsplicht in te voeren wogen volgens het kabinet zwaarder. Ten aanzien van de bescherming van kwetsbare slachtoffers werd opgemerkt dat daarvoor al voorzieningen bestonden. Het feit dat de verschijningsplicht alleen betrekking had op verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevonden, werd weliswaar erkend als een zekere vorm van willekeur, maar praktische redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid waren hier doorslaggevend. Ten aanzien van de verschijningsplicht bij uitspraakzittingen werd ernaar verwezen dat dit blijk gaf van een behoorlijke strafrechtspleging. Het zou bovendien bijdragen aan 'norminscherping' bij de verdachte en het gezag van de rechterlijke uitspraak vergroten. Op de vraag van de RvdR of een zitting moest worden verdaagd wanneer een verdachte zich dusdanig recalcitrant opstelde dat de rechter overging tot verwijdering uit de zaal, werd ontkennend geantwoord, aangezien dit tot onacceptabele vertragingen zou leiden.

Dit betekende dat nu de Tweede Kamer aan zet was. De vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid bracht in december 2019 verslag uit over het wetsvoorstel.³⁶ Daarin klonken dezelfde kritiekpunten door als die in de consultatie-adviezen waren benoemd, maar geen enkele partij bepleitte om de verschijningsplicht uit het wetsvoorstel te halen. Diverse partijen verwezen naar een casus waarin de verdachte van de Utrechtse tramaanslag, Gökmen T., zich zodanig had verzet tegen het vervoer naar de rechtszaal dat daarvan was afgezien. De vraag was hoe de verschijningsplicht zou gaan uitpakken wanneer zulke gevallen zich vaker zouden voordoen. De SP was het meest kritisch en vroeg zich af waaruit de meerwaarde van een verschijningsplicht bleek. De Kamer constateerde ook in bredere zin dat aannames onzeker waren vanwege een gebrek aan cijfers of wetenschappelijke onderbouwing en de minister werd vooral gevraagd om nadere toelichting op de gemaakte keuzes en waarop die waren gebaseerd. De minister beantwoordde die vragen niet, en herhaalde slechts de argumenten die in de Memorie van Toelichting stonden, maar concludeerde wel dat er voldoende steun was om het wetgevingstraject verder te zetten.

In juni 2020 volgde de Nota naar aanleiding van het verslag.³⁷ Nieuws leverde dat niet op aangezien de minister ook daarin grotendeels dezelfde punten naar voren bracht. De verschijningsplicht bleef het uitgangspunt, maar de minister gaf wel aan dat als de rechter niet op basis van een uitzonderingsgrond afzag van verplichte aanwezigheid, beschermende maatregelen moesten worden getroffen ten aanzien van het slachtoffer om ongewenste confrontatie in de rechtszaal voorkomen. Nadere cijfermatige onderbouwing van de gemaakte keuzes werd evenmin geboden, met uitzondering van gegevens over hoe vaak zittingen moesten worden aangehouden omdat een bevel tot medebrenging was uitgevaardigd. In de jaren 2017 tot en met 2019 gebeurde dat respectievelijk 171, 157 en 152 keer, maar dat betrof ook andere strafbare feiten dan waarop de verschijningsplicht betrekking had, alsmede gevallen waarin de verdachte zich op vrije voeten bevond. Dit liet wel zien dat rechters in de praktijk inderdaad zelden een dergelijk bevel uitvaardigden, zoals het toenmalige Kamerlid Wolfsen eerder ook al had geconstateerd.

³⁶ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, 35349, nr. 5.

³⁷ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2019/20, 35349, nr. 6.

Ook tijdens een wetgevingsoverleg in oktober 2020 toonden de PVV, VVD en het CDA zich positief ten aanzien van de verschijningsplicht.³⁸ Het lid Van Toorenborg (CDA), wees er bijvoorbeeld op dat voor minderjarigen de aanwezigheid ook verplicht was en waarom zou dat voor volwassenen dan niet moeten gelden? Het lid Van Wijnbergen (VVD) onderschreef de verschijningsplicht door erop te wijzen dat een 'dader' diens straf en het slachtoffer onder ogen moest zien. Dat kon overigens alleen betrekking hebben op uitspraakzittingen, en wanneer de verdachte ook daadwerkelijk schuldig werd bevonden. Opmerkelijk was de opeens zeer kritische opstelling van D66 op het punt van de verschijningsplicht, waarbij werd verwezen naar de adviezen van de NOvA, het OM en de RvdR. Daarbij ging het onder meer om de onschuldpresumptie, waar ook andere partijen nog vragen over hadden. Van Toorenborg (CDA), was het meest expliciet in het wegwuiven van dat mogelijke probleem. Bij minderjarige verdachten speelde dat argument immers ook niet. Daarnaast was het weliswaar 'akelig' wanneer een onschuldige verdachte door slachtoffers werd beschuldigd, maar datzelfde gold voor beschuldigingen door de officier van justitie. De kritische opstelling van D66 werd verwoord door het Kamerlid Groothuizen, eveneens een voormalig officier van justitie. Behalve het punt van de onschuldpresumptie, bracht hij de vraag naar voren hoe groot nu precies het probleem was dat met een verschijningsplicht moest worden opgelost. In zijn ervaring kwamen verdachten die in voorlopige hechtenis zaten, in veruit de meeste gevallen naar de inhoudelijke zittingen. In hoeveel zaken was de voorlopig gehechte verdachte niet aanwezig, terwijl het slachtoffer zich graag tot deze had gericht? Daarnaast stelde hij dat als een verdachte verplicht zou worden om aanwezig te zijn, dit hoofdzakelijk leek te zijn bedoeld om het slachtoffer de gelegenheid te bieden om hem in persoon toe te spreken, waarmee het onderzoek ter terechtzitting zou opschuiven naar een onderzoek ter terechtwijzing. Was dat wel wenselijk?

GroenLinks en de SP, de laatste ook namens de afwezige PvdA, waren de andere partijen die zich uitspraken over de verschijningsplicht. De eerstgenoemde partij stelde de vraag hoe ongewenste confrontaties tussen slachtoffers en verdachten konden worden voorkomen en welke concrete maatregelen daarvoor werden getroffen. De SP had met name nog bedenkingen bij het onderbrengen van de verschijningsplicht binnen de WUS en wees erop dat het invoeren ervan een breuk inhield met hetgeen in het Nederlandse strafrecht al sinds 1886 gebruikelijk was geweest. Daarvoor waren dus stevige argumenten nodig. Het Kamerlid Van Nispen (SP) betwijfelde of die er waren.

De minister herhaalde in diens beantwoording de argumenten uit het wetsvoorstel en eerdere tegenargumenten, bijvoorbeeld dat rechters moesten bewaken of een slachtoffer het tijdens het uitoefenen van diens spreekrecht het 'niet te gortig' maakte. De minister verweerde zich ook door de vraag op te werpen welke argumenten er eigenlijk waren waarom een verdachte niet op zitting aanwezig zou moeten zijn? Dat kwam hem op kritische opmerkingen te staan. Het was immers aan de minister om te onderbouwen waarom een verschijningsplicht nodig was, in plaats van dat de Kamer moest aantonen wat er principieel op tegen was. Bovendien stelden de leden Van den Berge (GroenLinks) en Van Nispen (SP) dat er wel degelijk redenen waren, bijvoorbeeld dat een slachtoffer niet nogmaals geconfronteerd wilde worden met de verdachte. De minister was tevens gevraagd welke beschermingsmaatregelen in dat geval zouden worden getroffen, maar meer dan enkele mogelijkheden schetste hij niet, zoals aparte wachtruimtes voor slachtoffers, of het kunnen volgen van de zitting in een aparte kamer via een livestream. Of dat ook praktisch bij de rechtbanken kon worden georganiseerd, bleef in het midden.

De WUS werd op 13 oktober 2020 in stemming gebracht in de Tweede Kamer en met ruime meerderheid aangenomen.³⁹ Slechts D66 was tegen, terwijl GroenLinks en de SP op enkele onderdelen tegenstemden, waaronder die welke betrekking hadden op de verschijningsplicht.

In december 2020 verscheen het verslag van een overleg van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer over het wetsvoorstel.⁴⁰ De GroenLinks-fractie vroeg een nadere onderbouwing van de aantallen zaken waarop de verschijningsplicht betrekking had. Hoeveel inhoudelijke behandelingen van zaken waarin de verschijningsplicht ging gelden waren er op jaarbasis? In hoeveel van die zaken was de verdachte thans niet aanwezig? In hoeveel van die zaken werd een bevel tot medebrenging uitgevaardigd, bij voorbaat of na schorsing van het onderzoek ter terechtzitting? Maar ook in algemene zin was GroenLinks nog niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van de verschijningsplicht en vroeg wederom om onderbouwing. Ook de PvdA verzocht om nadere informatie, meer specifiek naar een schatting van het aantal

³⁸ *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2020/21, 35349, nr. 18.

³⁹ *Handelingen II*, stemmingen Wet Uitvoering Slachtofferrechten, 13 oktober 2020.

⁴⁰ *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2020/21, 35349, B.

gevallen waarin zittingen zouden moeten worden aangehouden, en de (financiële) gevolgen daarvan. Kon ook worden gekwantificeerd hoe vaak slachtoffers teleurgesteld waren omdat de verdachte niet aanwezig was? De antwoorden volgden in februari 2021.⁴¹ De argumenten voor de verschijningsplicht werden nogmaals herhaald. Exacte cijfers waren niet beschikbaar. Geschat werd dat de voorgestelde verschijningsplicht zou zien op ongeveer 9.000 verdachten, waarvan er op dat moment ongeveer 1.500 niet verschenen, maar die cijfers hadden kennelijk geen betrekking op de uitspraakzittingen omdat, voor zover bekend, veel verdachten daarbij juist niet verschenen. Het zou naar verwachting leiden tot ongeveer 268 extra vervoersbewegingen per maand. Actuele gegevens over het aantal zaken waarin het spreekrecht werd uitgeoefend of over de vraag hoe vaak verdachten wel of juist niet aanwezig waren (tijdens het uitoefenen van het spreekrecht) op de terechtzitting, alsmede hoe vaak slachtoffers teleurgesteld waren, waren niet beschikbaar. Ook was het niet mogelijk om een schatting te maken van het aantal gevallen waarbij de zitting zou moeten worden aangehouden omdat de verdachte niet kon of wilde verschijnen. Daarover zou een evaluatie van de wet uiteindelijk meer klaarheid moeten brengen.

In april 2021 werd in de Eerste Kamer plenair over het voorstel gedebatteerd.⁴² Mevrouw De Boer toonde zich namens GroenLinks wederom zeer kritisch, ook over de verwijzing naar de evaluatie. De normale gang van zaken was immers dat er een probleem werd geconstateerd waarvoor wetgeving nodig werd geacht, waarna evaluatieonderzoek werd gedaan naar het functioneren van de wet. Een evaluatie was echter niet bedoeld om achteraf pas vast te stellen of er *überhaupt* een probleem bestond, terwijl er al wetgeving tot stand was gebracht. Wat later in het debat bracht ze ook nog het punt van de verschijningsplicht tijdens de uitspraakzitting naar voren. Voor verdachten zou dit betekenen dat ze om 6.00 uur's ochtends zouden worden opgehaald en een hele dag in een cel moesten zitten onder het gerechtsgebouw om tien minuten een uitspraak aan te horen, want er was alleen's ochtends vroeg vervoer heen en's avonds laat vervoer terug. Hoe verhiel dat zich tot het belang om bij de uitspraak aanwezig te moeten zijn? Ook de SP zag nog altijd geen noodzaak voor een verschijningsplicht en onderstreepte nogmaals dat vrijwel alle geconsulteerde instanties dezelfde opvatting hadden. D66 wees erop dat het wetsvoorstel ging over de uitbreiding van slachtofferrechten, maar dat een verschijningsplicht daar niet zo veel mee van doen had. Wel onderkende de partij dat er een positief effect van kon uitgaan op de kwaliteit van het strafproces. Maar, of de verdachte daarvoor fysiek aanwezig moest zijn was de vraag: kon dat in bepaalde omstandigheden ook niet middels een videoverbinding? De PvdA was eveneens kritisch over het gebrek aan cijfers, specifiek over de aanname dat slachtoffers ontevreden zouden zijn wanneer de verdachte niet aanwezig was, een veronderstelling die vooral op een gevoel leek te zijn gebaseerd. Ook wees de PvdA op de verslechtering van de rechtspositie van de verdachte door de verschijningsplicht, de mogelijkheid dat het slachtoffer aanwezigheid helemaal niet wenste, en de uitvoeringsconsequenties voor de rechtbanken en het vervoer. Het zal geen verbazing wekken dat de PVV zich groot voorstander toonde van de verschijningsplicht. Ook bij de VVD, het CDA en JA21 was op dit punt steun voor het wetsvoorstel. De overige partijen hadden over het algemeen nog wel wat vragen, maar geen doorslaggevende bezwaren tegen de verschijningsverplichting. De minister benadrukte wederom het principiële punt dat hij vond dat in ernstige zaken de verdachte aanwezig diende te zijn, waarbij hij ditmaal ook verwees naar het feit dat dit in Duitsland en Frankrijk bij zware delicten ook zo was en in Nederland al gold in het jeugdstrafrecht.⁴³ Op het punt van de aanwezigheid via een videoverbinding, erkende de minister dat dit voldeed aan de verschijningsplicht. Of dat, in hoge uitzondering, werd toegestaan was echter aan de rechter om te beoordelen. Voor het probleem dat een verdachte, voor het aanwezig zijn bij de uitspraak, verder de hele dag in kleine cel in het gerechtsgebouw moest zitten, diende een praktische oplossing te worden gevonden, maar hij ging niet in op hoe hij dat concreet voor zich zag. Op de vraag omtrent het gebruik van geweld bij onwillige verdachten liet de minister weten dat de bevoegdheden erin voorzagen dat de verdachte kon worden geboeid. Ook mochten de benen van de zich verzettende verdachte (bijvoorbeeld als hij schopte) in bedwang worden gehouden. Wanneer extra ondersteuning nodig was, kon het Extra Beveiligd Vervoer team van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) worden ingezet, en de parketpolitie op de rechtbank. Opvallend was ook de inschatting dat het inzetten van dwang mogelijk bij 20 procent van de verdachten nodig zou zijn. Ondanks alle discussies over en niet (geheel) weggenomen bezwaren tegen het onderdeel van de verschijningsplicht werd de WUS over het geheel positief beoordeeld en op 20 april 2021 met ruime meerderheid aangenomen. Alleen de ChristenUnie stemde tegen, maar overigens niet vanwege bezwaren tegen de verschijningsplicht.⁴⁴

⁴¹ *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2020/21, 35349, C.

⁴² *Handelingen I*, Wet uitbreiding slachtofferrechten, EK34, 13 april 2021.

⁴³ Zie voor een analyse over de praktijk in Duitsland en Frankrijk: Quattrocchio & Ruggeri (2019).

⁴⁴ *Handelingen I*, Wet uitbreiding slachtofferrechten, EK35, 20 april 2021

2.4 De implementatie van de verschijningsplicht

In juni 2022 werd aangekondigd dat de Wet uitbreiding slachtofferrechten in drie tranches in werking zou treden. De verschijningsplicht zou gaan gelden vanaf 1 juli 2023, maar directe invoering bleek praktisch niet haalbaar.⁴⁵ De reden was dat het in kaart brengen van de personele en budgettaire consequenties van de invoering meer tijd had gekost, maar belangrijker nog dat deze fors groter bleken te zijn dan oorspronkelijk was ingeschat.

Vanzelfsprekend was ook bij het opstellen van het wetsvoorstel een uitvoeringstoets gedaan. De conclusie daaruit was dat de gevolgen beperkt zouden zijn. Voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de daaronder vallende DV&O, werd geschat dat er 2,0 fte, respectievelijk 8,0 fte, extra nodig waren, het eerste in verband met extra werkzaamheden als gevolg van onwelwillende verdachten en het tweede vanwege extra vervoersbewegingen die nodig zouden zijn. Ook zou de verschijningsplicht ertoe leiden dat meer zittingstijd vereist zou zijn voor het doen van de uitspraak. Er werd niet verwacht dat het voorstel tot een significante groei in het aantal aanhoudingen van zaken zou leiden. De financiële consequenties werden in het wetsvoorstel geraamd op 0,9 miljoen euro voor de DJI en DV&O. De kosten voor de Rechtspraak werden geraamd op ongeveer 1,1 miljoen euro per jaar, uitgaande van de schatting dat jaarlijks ongeveer 9.000 personen zouden gaan vallen onder de verschijningsplicht.

Deze raming bleek al snel te krap, en werd eind 2021 al bijgesteld naar 5,1 miljoen euro, gebaseerd op een eerste berekening door een werkgroep van uitvoeringsinstanties. In mei 2023 werd door de nieuwe minister van Rechtsbescherming Weerwind, een nieuwe schatting gepresenteerd die voortvloeide uit een uitgebreidere impactanalyse door de betrokken instanties.⁴⁶ Ditmaal kwam de schatting uit op extra benodigde middelen van 23,4 miljoen euro. Er zouden naar verwachting 170 fte extra benodigd zijn. Dat extra budget was niet beschikbaar, waarbij nog niet werd genoemd dat het ook niet zou meevallen om een dergelijk aantal extra mensen (snel) te vinden. Er zouden dan ook maatregelen moeten worden genomen. De invoering van de verschijningsplicht voor inhoudelijke zittingen werd uitgesteld tot 1 juli 2024, en zou nog niet worden ingevoerd voor de uitspraakzittingen, zonder dat daaraan een datum werd gekoppeld. Daarmee zouden de extra kosten kunnen worden beperkt tot 9,4 miljoen euro, waarvoor aanvullende dekking kon worden gevonden. De lagere kosten werden verklaard doordat, zoals hiervoor beschreven, op dat moment de meeste verdachten niet naar de uitspraakzitting kwamen en als dat wel zou gebeuren, ook de rechters meer tijd moesten nemen om hun oordeel toe te lichten. Andere mogelijke maatregelen waren verkend, maar niet haalbaar geacht, zoals het alleen tot aanwezigheid verplichten wanneer het slachtoffer dat wenste, of aanwezigheid van de verdachte via videoconferentie. De bewindsman onderbouwde het besluit door erop te wijzen dat uitspraakzittingen kortdurend waren, het slachtoffer geen uitgesproken rol had en er geen sprake meer was van oordeelsvorming door de magistratuur. De eerdere argumenten dat de aanwezigheid van de verdachte tijdens de uitspraak voor zowel de slachtoffers als de verdachten zelf van belang was, vielen derhalve in het nadeel uit van de kosten. In deze afgezwakte vorm zouden 71 fte extra nodig zijn, maar het zou desondanks wel tijd kosten om deze mensen te werven en op te leiden.

In juni 2023 hebben de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid schriftelijke vragen gesteld, waarop in september een antwoord kwam.⁴⁷ De bewindsman kreeg de nodige vragen over de kosten van de verschijningsplicht. Hoe was het mogelijk dat de oorspronkelijke schatting met meer dan een factor tien afweek van de meest recente? Waarom was de impact van de verschijningsplicht bij uitspraakzittingen zo groot en hoe kon het dat dit eerder niet was onderkend? Waarom zou het van een nog uit te voeren evaluatiestudie moeten afhangen of die verplichting al dan niet alsnog zou worden ingevoerd, aangezien de wet al was aangenomen? Waarom kon niet meer worden ingezet op aanwezigheid middels videoconferentie, al was het maar als overgangsmaatregel? De verschijningsplicht tijdens inhoudelijke zittingen zou bij meerdaagse zittingen eveneens kunnen worden beperkt tot de dag waarop het slachtoffer diens spreekrecht uitoefende.

De minister gaf in een reactie hierop bij brief van 7 september 2023 aan dat de oorspronkelijke berekening onvolledig was geweest. Er was alleen gekeken naar kosten van extra vervoersbewegingen en de gevolgen van de langere zittingsduur voor de Rechtspraak. De kosten die dat laatste voor het Openbaar Ministerie

⁴⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, Aangangsel van de handelingen, nr. 2103.

⁴⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 33552, nr. 109.

⁴⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 33552, nr. 114.

met zich mee zouden brengen waren niet meegenomen. Datzelfde gold voor de inzet van de politie voor de beveiliging tijdens de zitting en de bewegingen binnen het gerechtshuis en voor de DJI ten aanzien van het voorbereiden van de transporten en de nazorg na terugkeer. Voorts was het aantal extra zittingen waarvoor vervoer nodig was, te laag ingeschat. De minister stelde dat de uitspraakzittingen in de eerste raming wel waren meegenomen, maar waarom de kosten daarvan zo zwaar waren onderschat, werd niet helder. De bewindsman liet weten dat de uitkomsten van de nog uit te voeren evaluatiestudie en de dan geldende financiële en personele mogelijkheden inderdaad aanleiding zouden kunnen zijn om de verschijningsplicht bij uitspraakzittingen niet in te voeren. Slachtofferhulp Nederland was ten aanzien van het uitstel geconsulteerd en had gesuggereerd dat in het geval dat slachtoffers wensten dat de verdachte bij de uitspraak aanwezig was, de rechter kon worden gevraagd om een bevel tot medebrenging af te geven, waarbij werd verwacht dat deze daar welwillend naar zou kijken. Ten aanzien van aanwezigheid middels videoconferentie bij inhoudelijke zittingen bracht de minister diverse bezwaren naar voren, waaronder het gebrek aan non-verbale communicatie, maar ook het probleem dat zulke verbindingen technisch niet altijd optimaal waren, ofschoon daar wel aan werd gewerkt. Verder zou het inzetten van videoconferentie weliswaar besparen op vervoersbewegingen, maar voor het personeel van de DJI juist meer werk betekenen. Opvallend is wel dat niets werd gezegd over de tijdsbesparing die aanwezigheid middels videoverbinding zou opleveren voor uitspraakzittingen, waar in de praktijk, althans voor DV&O en de parketpolitie, de meeste winst te verwachten viel. Tot slot was het beperken van de verschijningsplicht bij inhoudelijke zittingen tot de dag waarop het slachtoffer diens spreekrecht uitoefende, niet in lijn met de doelstellingen ten aanzien van de verdachte.

In april 2024 kwam de invoering van de verschijningsplicht op het moment van schrijven voor het laatst ter sprake in een brief van de minister aan de Tweede Kamer.⁴⁸ De voorbereidingen verliepen voorspoedig en de verschijningsplicht tijdens inhoudelijke zittingen zou per 1 juli dat jaar ingaan. In de voorjaarsnota werd er een iets hoger bedrag van 10,4 miljoen euro op jaarbasis uitgetrokken voor de uitvoering, maar wat daarvoor de reden was werd niet vermeld.⁴⁹

2.5 Tot slot

De totstandkoming van wetgeving die een verschijningsplicht regelt, kent zoals geschetst een tamelijk, maar overigens niet uitzonderlijk lange geschiedenis. De doelstellingen die ermee worden beoogd zijn breed, omdat er zowel een positief effect wordt verwacht ten aanzien van het slachtoffer, de verdachte, de officier van justitie en de rechter, de kwaliteit van het strafproces en voor de maatschappij in brede zin. Tegelijkertijd kon tijdens het gehele wetgevingstraject de vraag worden gehoord of die verwachtingen nader konden worden onderbouwd. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat dit niet of nauwelijks gebeurde, met uitzondering van het aanleveren van (deels geschatte) gegevens over de impact voor de uitvoeringsinstanties. In plaats daarvan werd verwezen naar de nog uit te voeren evaluatiestudie, die deze onderbouwing voor de andere doelstellingen zou moeten leveren. Daarmee wordt op dat onderzoek een zware hypotheek gelegd, waarbij de vraag kan worden gesteld of deze volledig kan worden ingelost. Daarop gaan we in het vervolg van dit rapport nader in.

Een complicerende factor is dat voor een deel van de voorstanders de verschijningsplicht een principekwestie leek te zijn, ongeacht of er daadwerkelijk een effect van te verwachten viel. Wellicht kwam dat nog wel het duidelijkst naar voren toen het Kamerlid Wolfsen in 2005 zijn pleidooi voor een verschijningsplicht begon met te stellen dat: ‘wie stoer genoeg is om geweld te plegen of schade te veroorzaken, moet ook stoer genoeg zijn om daarover op een openbare zitting verantwoording af te leggen’, waarbij hij even later wees op de positieve uitwerkingen die dit mogelijk zou kunnen hebben. Bij zowel het beeld dat Wolfsen daarmee schetste van een gemiddelde verdachte van de delicten waarop de verschijningsplicht uiteindelijk betrekking heeft gekregen, als de effecten die ervan uit zouden kunnen gaan, vallen wel wat vraagtekens te zetten. Bovendien ging hij voorbij aan het feit dat het bij de inhoudelijke zittingen ging om verdachten en niet om personen waarvan de schuld al bij voorbaat was vastgesteld.

Het is op zijn minst opmerkelijk dat de argumenten voor een verschijningsplicht die Wolfsen in 2005 voor het eerst naar voren bracht, gebaseerd op zijn eigen praktijkervaringen en veronderstellingen, later vrijwel één op één in de WUS terechtkwamen, zonder dat nader onderzoek was gedaan naar de vraag of ze plausibel waren. De impliciete doelstelling, later met name verwoord door de PVV, leek vooral dat de ‘stoere’ verdachten tijdens

⁴⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/24, 33552, nr. 116.

⁴⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023/24, 36550-VI, nr. 2.

de rechtszaak aanwezig moesten zijn om, geparafraseerd, al ter plekke stevig te kunnen worden bevraagd en in persoon met hun daden konden worden geconfronteerd door officieren van justitie, rechters en het slachtoffer. Die indruk bestond ook bij GroenLinks, waarvan het Kamerlid De Boer het in het plenaire debat in de Eerste Kamer als volgt verwoordde: ‘Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de verschijningsplicht een uiting is van spierballentaal in de richting van verdachten, verpakt als iets wat de rechten van slachtoffers zou uitbreiden’.⁵⁰ Het lijkt erop dat de politieke wens een rol speelde om verdachten harder aan te pakken, mede doordat ze zich niet meer konden onttrekken aan een confrontatie met het slachtoffer, de officier van justitie en de rechter, door afwezig te zijn tijdens de zittingen. Als het inderdaad vooral om een politieke wens ging van het kabinet, kwam dat echter niet tot uitdrukking in het wetsvoorstel.

⁵⁰ *Handelingen I*, Wet uitbreiding slachtofferrechten, EK34, 13 april 2021.

3 De beleidslogica achter de verschijningsplicht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke uitkomsten met het invoeren van een verschijningsplicht voor verdachten van specifieke delicten tijdens inhoudelijke rechtszittingen en uitspraakzittingen (in samenhang) worden beoogd en hoe die kunnen worden onderbouwd.

Navolgend wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de beoogde effecten zoals die in de wet zijn opgenomen, de mechanismen waarmee deze effecten naar verwachting zullen worden bereikt, en de (onbedoelde) neveneffecten. In paragraaf 3.3 volgt een beschouwing van de vraag of en in welke mate deze (neven)effecten ondersteund worden door wetenschappelijke inzichten. In paragraaf 3.4 worden de mechanismen en beoogde effecten samengevat in een conceptueel model, afzonderlijk voor de inhoudelijke zitting en de uitspraakzitting. In paragraaf 3.5 bespreken we de visie van respondenten op de beoogde effecten en mogelijke neveneffecten. Paragraaf 3.6 besluit dit hoofdstuk met een korte reflectie.

3.2 Beoogde effecten en mogelijke neveneffecten

Met de verschijningsplicht worden diverse uitkomsten beoogd, die relevant zijn voor slachtoffers, verdachten en de overige partijen in het strafproces. Deze kunnen inzichtelijk worden gemaakt door na te gaan wat de beoogde effecten zijn van de aanwezigheid van de verdachte tijdens de zitting, en op welke wijze de verschijningsplicht wordt verondersteld daaraan concreet bij te dragen (mechanismen). Navolgend gaan we daarop in, alsmede op mogelijke contextuele factoren die een invloed kunnen hebben op de werking van de beoogde mechanismen en het realiseren van de beoogde doelstellingen. Via het in kaart brengen van de contextuele factoren kunnen ook mogelijke onbedoelde neveneffecten worden geïdentificeerd.

De beleidsreconstructie toont dat er vier centrale doelstellingen worden beoogd met de verschijningsplicht. Een vijfde doelstelling is daarnaast het beperken van een verwacht neveneffect van de verschijningsplicht. Deze doelstellingen zijn:

1. Bijdragen aan (een begin) van het emotionele herstel van het slachtoffer.
2. Het verlagen van het risico op recidive bij de verdachte.
3. Vergroten van de kwaliteit van het onderzoek tijdens de rechtszittingen.
4. Herstellen van de rechtsorde en herbevestigen van maatschappelijke normen.
5. Beperken van de praktische uitvoeringsconsequenties.

Een kanttekening die gemaakt kan worden alvorens verder in te gaan op de beleidslogica, is dat de interventie van de verschijningsplicht in de beleidslogica in principe gelijk gesteld wordt aan de aanwezigheid van de verdachte op zitting. De mechanismen die worden verondersteld geactiveerd te worden, vertrekken steeds vanuit dat gegeven. De impact van de aanwezigheid van een verdachte is echter niet exclusief toe te schrijven aan de verschijningsplicht. Verdachten hebben steeds een verschijningsrecht, en verdachten waren ook voor de invoering van de verschijningsplicht al aanwezig indien zij dat wilden. De verschijningsplicht heeft dus in principe enkel een toegevoegd effect bij verdachten die zonder deze plicht niet aanwezig zouden zijn geweest. Het is belangrijk om dit bij het lezen in het achterhoofd te houden, want dit compliceert de evaluatie van de verschijningsplicht als maatregel.

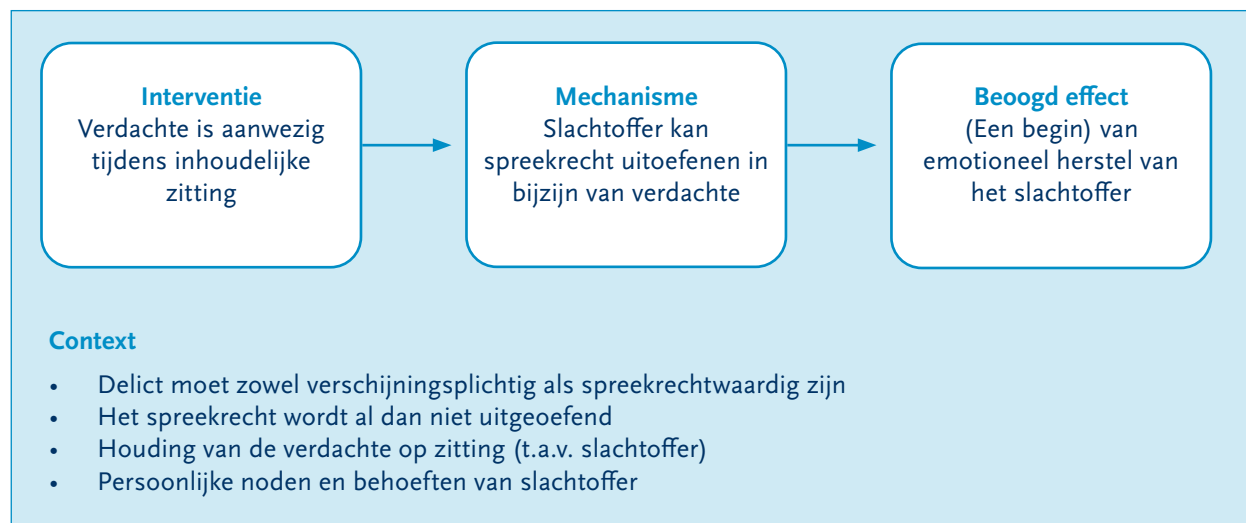
3.2.1 Emotioneel herstel van het slachtoffer

*Het eerste beoogde effect kan worden omschreven als het **bijdragen aan (een begin) van het emotionele herstel van het slachtoffer**. Het mechanisme dat daarbij wordt verondersteld is dat het kunnen uitoefenen van het spreekrecht in aanwezigheid van de verdachte daaraan een bijdrage levert. De daarvoor benodigde interventie is dat de verdachte tijdens de inhoudelijke zitting(en) in de rechtszaal aanwezig is.*

Figuur 1 (hieronder) geeft een schematisch overzicht van het beoogde effect, het mechanisme waarmee het effect naar verwachting bereikt zal worden, en de contextuele aspecten die een mogelijke invloed kunnen hebben op de activatie van het mechanisme of het bereiken van het effect. Een contextuele randvoorwaarde om het mechanisme te activeren is bijvoorbeeld dat het moet gaan om een delict waarbij zowel het spreekrecht als de verschijningsplicht geldt (en het spreekrecht effectief wordt uitgeoefend). De WUS stipuleert dat voor alle delicten die spreekrechtwaardig zijn ook een verschijningsplicht geldt. Er worden daarbovenop echter nog een aantal delicten opgesomd, waarbij het spreekrecht niet van toepassing is. In deze

laatste gevallen zal het mechanisme dus niet in werking treden. Daarnaast zijn er ook contextuele factoren die een invloed kunnen hebben op de mate waarin het mechanisme de beoogde doestelling kan realiseren. Zo kan de houding en welwillendheid van de verdachte een belangrijke factor zijn. Een intimiderende houding van de aanwezige verdachte, diens verbale reacties op uitspraken van het slachtoffer, of andere negatieve of bedreigende uitingen van de verdachte, kunnen het bijdragen aan (een begin) van emotioneel herstel verhinderen, en mogelijk zelfs leiden tot secundaire victimisatie van het slachtoffer. Ook de variabiliteit in de noden van slachtoffers kan een beïnvloedende factor zijn. Slachtoffers die geen confrontatie wensen met de verdachte, zullen mogelijk geen beroep doen op hun spreekrecht of negatieve emoties ervaren bij de confrontatie met de verdachte. Dit mogelijke probleem beperkt zich overigens niet tot zaken waarin de verdachte verplicht is tot aanwezigheid, maar kan zich ook voordoen wanneer de verdachte vrijwillig verschijnt. Dit probleem zou kunnen worden vermeden, of verkleind, door extra beschermingsmaatregelen te treffen. Daarnaast zou de verstreken tijd tussen het delict en de zitting een contextuele factor kunnen zijn: vaak is er een aanzienlijk tijdsverloop tussen het gepleegde feit en de rechtszitting, waardoor slachtoffers die op andere manieren het gebeuren al (goedgeels) hebben weten te verwerken, een terugval kunnen ervaren.

FIGUUR 1: AANNAMES BIJDRAGE AAN EMOTIONEEL HERSTEL SLACHTOFFER



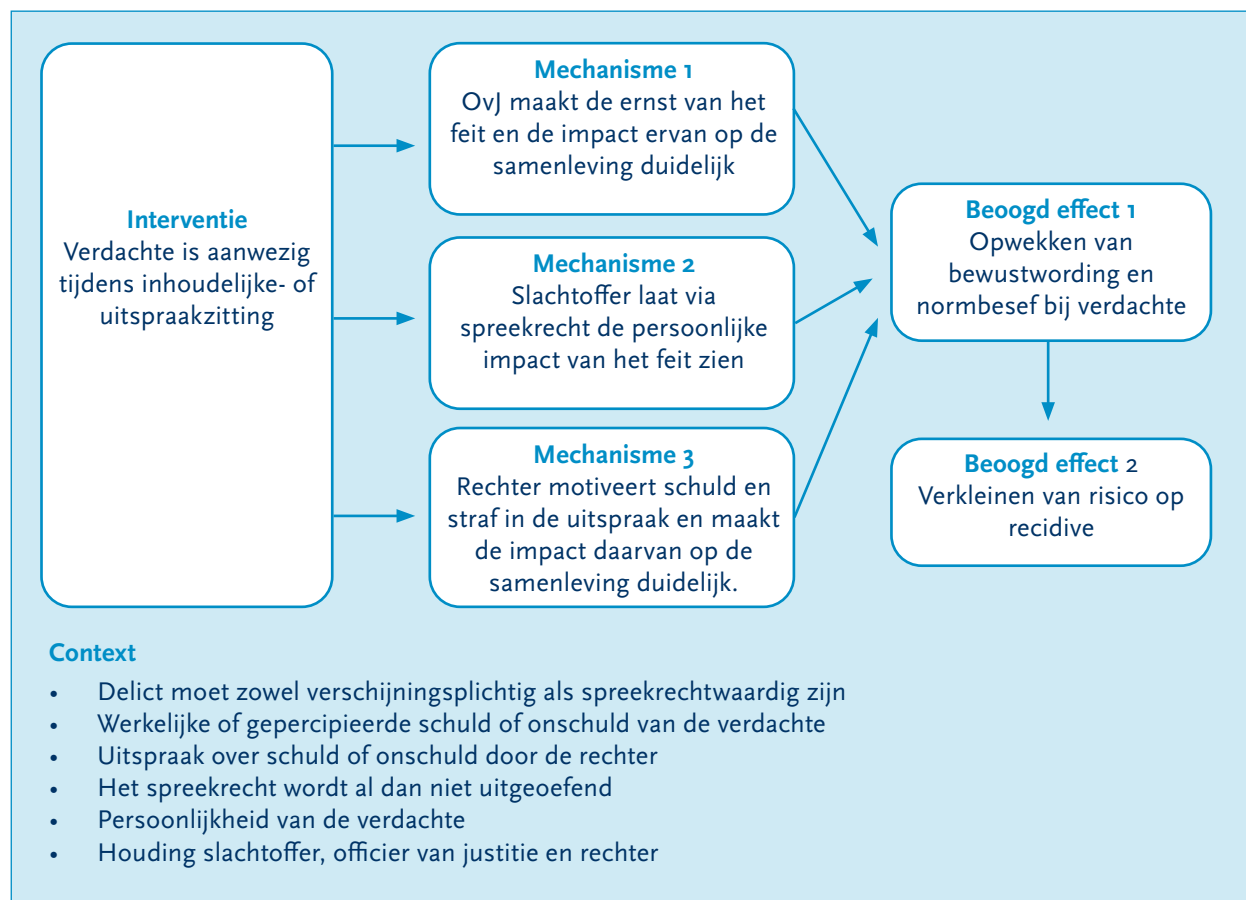
3.2.2 Verkleinen van het risico op recidive

*Het tweede beoogde effect is dat **bij de verdachte bewustwording (of delictsbesef) wordt opgewekt en normen worden ingescherpt, waarmee de kans op recidive wordt verkleind.** Het mechanisme hiervoor is dat de officier van justitie (tijdens de inhoudelijke rechtszitting(en)) de verdachte duidelijk kan maken wat de ernst van het gepleegde feit was en de impact ervan op de samenleving. Het slachtoffer of de nabestaanden kunnen door middel van het spreekrecht laten zien wat de impact voor hen persoonlijk was. De rechters kunnen in de uitspraak motiveren waarom zij de verdachte schuldig achten en welke straf daaraan wordt gekoppeld. De interventie kan worden omschreven als het verplichten dat de verdachte zowel tijdens de inhoudelijke zitting(en) als de uitspraakzitting in de rechtszaal aanwezig is.*

Een contextuele factor die een invloed kan hebben op de mate waarin de veronderstelde mechanismen de doelstelling bereiken, is de werkelijke schuld of onschuld van de verdachte (aangezien die nog niet is vastgesteld op dat moment). Deze mechanismen zullen niet leiden tot de beoogde uitkomst als de verdachte onschuldig is. Het kan zijn dat de verdachte zichzelf onschuldig acht en het worden aangesproken, zowel tijdens de inhoudelijke zitting(en) als de uitspraakzitting, als onterecht ervaart. Daardoor ontstaat het risico van stigmatisering (labelling) wat ertoe kan leiden dat het risico op recidive eerder toe- dan afneemt. Een gelijkaardige contextuele factor is het feit of de verdachte uiteindelijk schuldig bevonden wordt. Als de verdachte wordt vrijgesproken (al dan niet terecht), dan zal de beoogde uitkomst mogelijk niet, of slechts tijdelijk, bereikt worden en zal dit waarschijnlijk niet bijdragen aan een verkleining van de kans op recidive. Het mechanisme dat het slachtoffer via het spreekrecht duidelijk kan maken wat de impact van het feit voor hem/haar persoonlijk was, zal alleen geactiveerd worden als het slachtoffer gebruikmaakt van het spreekrecht. Ook de wijze waarop het spreekrecht wordt uitgeoefend (mondeling of via een schriftelijke slachtofferverklaring) kan daarop van invloed zijn. Tot slot kan de persoonlijkheid van de verdachte een rol spelen in de mate waarin

schuld bewustzijn en norminscherping kan worden versterkt. Ook de houding van de officier van justitie en de rechter tijdens de zittingen kan daarop van invloed zijn. Deze aannames worden schematisch weergegeven in figuur 2.

FIGUUR 2: AANNAMES VERLAGEN VAN HET RISICO OP RECIDIVE

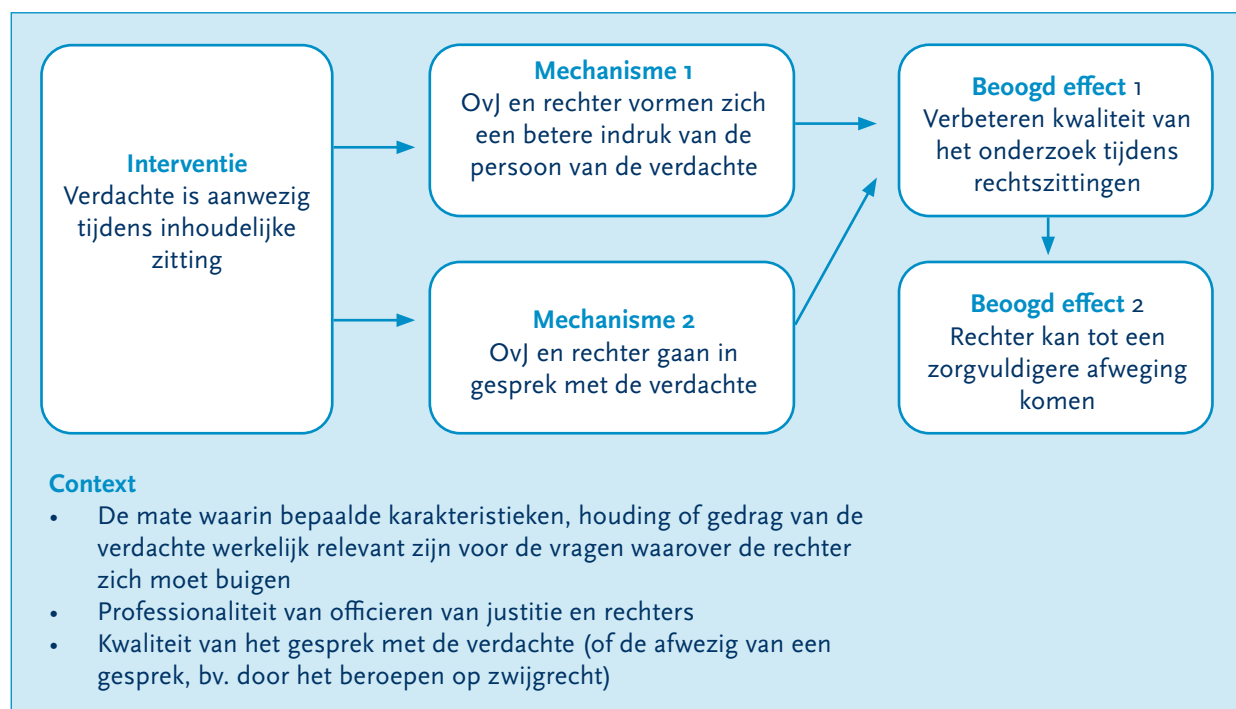


3.2.3 Verbeteren van de kwaliteit van het onderzoek tijdens de rechtszittingen

*Het derde beoogde effect is dat **de kwaliteit van het onderzoek tijdens de rechtszittingen wordt verbeterd**. Het mechanisme hierbij is dat rechters en officieren van justitie zich een goede indruk kunnen vormen van de persoon van de verdachte en met deze in gesprek kunnen gaan, waardoor zij tot een zorgvuldiger afweging kunnen komen. De interventie kan worden omschreven als het verplichten van de verdachte om aanwezig te zijn tijdens de inhoudelijke zitting(en).*

Een contextuele beïnvloedende factor is mogelijk dat de doelstelling enkel kan worden bereikt als de rechter ook daadwerkelijk in gesprek gaat met de verdachte. Een onbedoeld mogelijk neveneffect bij deze doelstelling is ook dat de houding en het voorkomen van de verdachte tijdens de terechtzitting(en) de andere procespartijen oneigenlijk kan beïnvloeden. Verdachten die zich sociaalwenselijk weten te gedragen, een goede indruk maken op rechters en berouw tonen, worden mogelijk milder bestraft, terwijl degenen die daartoe, om wat voor reden dan ook, niet in staat zijn, mogelijk negatiever worden beoordeeld en zwaarder bestraft. Daarnaast kunnen verdachten niet worden verplicht om antwoord te geven op vragen van rechters, waardoor degenen die dat weigeren mogelijk nadelig worden beoordeeld. Daarnaast wordt, waar het gaat om het beoordelen van verdachten op de voornoemde aspecten, een zwaar beroep gedaan op de afstandelijke professionaliteit van rechters waarbij de vraag kan worden gesteld of dat in alle gevallen een realistische verwachting is. Deze factoren spelen ook een rol wanneer de verdachte vrijwillig verschijnt, maar kunnen mogelijk nadeliger zijn voor een verdachte die tot aanwezigheid wordt verplicht en een zekere onwilligheid uitstraalt. Figuur 3 geeft dit schematisch weer.

FIGUUR 3: AANNAMES VERBETEREN KWALITEIT ONDERZOEK TIJDENS RECHTSZITTINGEN

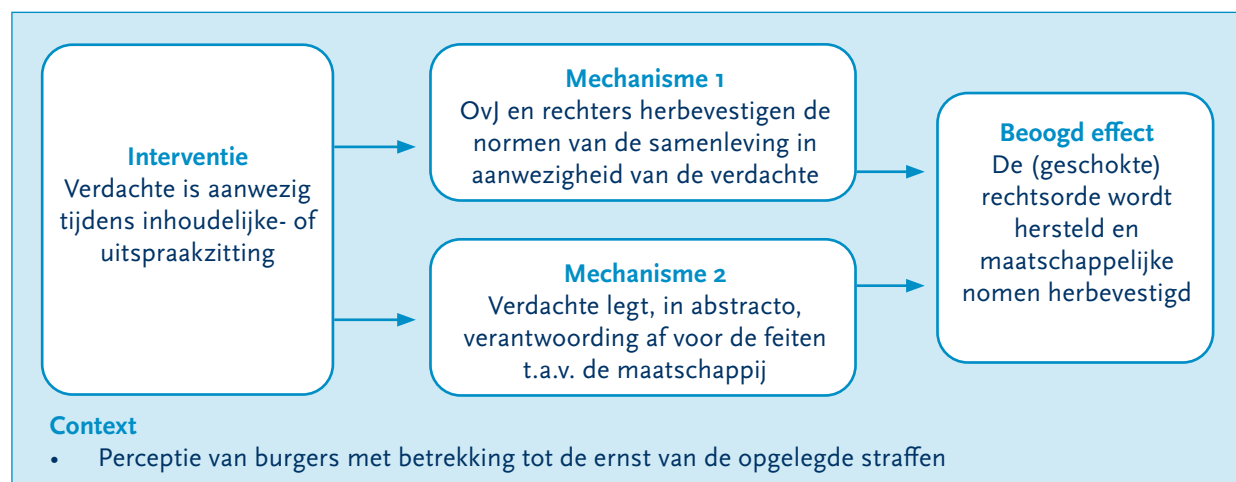


3.2.4 Herstellen van de rechtsorde en herbevestigen van maatschappelijke normen

Een vierde beoogde effect is dat de verschijningsplicht bijdraagt aan het herstellen van **de rechtsorde en herbevestiging van maatschappelijke normen**. Het mechanisme hiervoor is dat de maatschappij, vertegenwoordigd door de officier van justitie en de rechters, in een openbaar strafproces de normen van de samenleving herbevestigt in aanwezigheid van de verdachte. Een ander mechanisme hierbij is dat de verdachte, door diens aanwezigheid, verantwoording aflegt voor de feiten ten aanzien van de maatschappij. De interventie kan worden omschreven als het verplichten dat de verdachte zowel tijdens de inhoudelijke zitting(en) **als de uitspraakzitting** in de rechtszaal aanwezig is.

Deze doelstelling is in zekere zin een academische abstractie. Het uitgangspunt is de symbolische functie van het strafrecht zoals die eind 19e eeuw werd geformuleerd door Emile Durkheim. Openbaarmaking van de opgelegde straf kan een bijdrage leveren aan maatschappelijke herbevestiging van normen en waarden, maar een onbedoeld neveneffect kan zijn dat opgelegde straffen die door de samenleving als onvoldoende zwaar worden beschouwd juist een tegengesteld effect hebben als het gaat om het vertrouwen in het strafrecht. In elk geval kan de vraag worden opgeworpen of de aanwezigheid van de verdachte tijdens de rechtszaak bijdraagt aan deze doelstelling. Deze aannames worden weergegeven in figuur 4.

FIGUUR 4: AANNAMES VERANTWOORDING T.O.V. DE MAATSCHAPPIJ



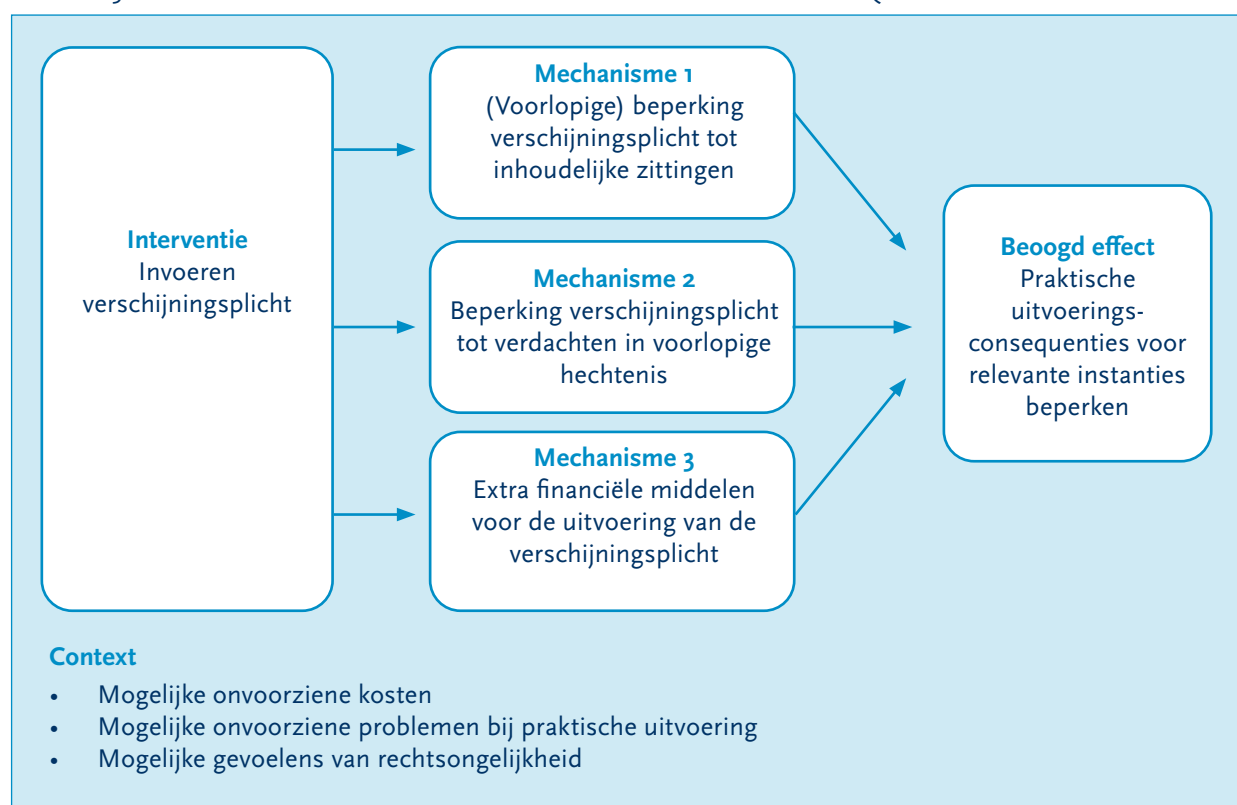
3.2.5 Beperken van de uitvoeringsconsequenties

Naast de beoogde effecten van de verschijningsplicht, komt in de beleidslogica ook één belangrijk voorzien neveneffect op de voorgrond, namelijk dat de invoering van de verschijningsplicht een aantal praktische uitvoeringsconsequenties met zich mee zal brengen.

*Het vijfde doel is dan ook om **de praktische uitvoeringsconsequenties van de verschijningsplicht binnen redelijke grenzen te beperken voor de relevante instanties** (rechtbanken, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Nationale politie). Het mechanisme dat hiervoor wordt gekozen is de verschijningsplicht in te perken tot verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden en deze (vooral) niet van toepassing te laten zijn op uitspraakzittingen.*

Het is helder dat bij de invoering van de verschijningsplicht een compromis moest worden gevonden tussen wat in juridische zin wenselijk was en wat uit praktisch en financieel oogpunt haalbaar werd geacht. Een onbedoeld neveneffect daarvan kan zijn dat de primaire doelstellingen van de verschijningsplicht door dergelijke restricties niet worden behaald. De werkelijke situatie (context) zal hierbij bepalen of de gekozen mechanismen voldoende zullen zijn om de uitkomst, namelijk het beperken van de praktische uitvoeringsconsequentie van de invoering van de verschijningsplicht voor de relevante instanties, te realiseren. De vraag hierbij zal zijn of de financiële middelen toereikend zullen zijn om de extra, en mogelijk soms onvoorziene, kosten te dekken. Ook kunnen onvoorziene gevolgen bij de praktische uitvoering leiden tot een grotere nood aan financiële middelen. Daarenboven kan het feit dat de verschijningsplicht enkel voor een aantal specifieke delicten geldt, en enkel voor verdachten die op het moment van de zitting effectief in voorlopige hechtenis zitten, leiden tot een gevoel van rechtsongelijkheid bij zowel verdachten als slachtoffers of nabestaanden. Deze maatregelen worden visueel weergegeven in figuur 5.

FIGUUR 5: MAATREGELEN BEPERKEN PRAKTISCHE UITVOERINGSCONSEQUENTIES



3.3 Onderbouwing van de beleidslogica

Nu de beleidslogica in kaart is gebracht, is de volgende vraag in welke mate de effecten die worden beoogd of verwacht, plausibel zijn op basis van de wetenschappelijke literatuur. In welke mate is er onderbouwing dat de invoering van de verschijningsplicht dergelijke effecten teweeg kan brengen? Hiervoor werd een literatuuronderzoek uitgevoerd naar (veelal empirische) studies die (elementen uit) de aannames over de werkzame mechanismen, en hun invloed op de beoogde beleidsdoelstellingen, ondersteunen dan wel ontkrachten.

Hierna wordt per doelstelling ingegaan op de vraag of de beoogde effecten van de verschijningsplicht vanuit verschillende perspectieven plausibel zijn.

3.3.1 Het perspectief van het slachtoffer

In de eerste doelstelling staat het perspectief van het slachtoffer centraal. De verschijningsplicht beoogt namelijk een bijdrage te leveren aan (een begin) van het emotionele herstel van het slachtoffer, doordat het slachtoffer (of nabestaanden) het spreekrecht kunnen uitoefenen in het bijzijn van de verdachte.

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is de aandacht voor slachtoffers in het strafproces internationaal en ook in Nederland sterk gegroeid. Dat heeft enerzijds betrekking op het garanderen van een respectvolle behandeling van, en het bieden van bescherming en verstrekken van begrijpelijke informatie aan, slachtoffers. Anderzijds heeft het slachtoffer een sterkere participatieve rol gekregen in het strafproces. Dit komt met name tot uitdrukking in de mogelijkheid van het afleggen van een schriftelijke slachtofferverklaring en in het mondelinge spreekrecht. Het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden werd in Nederland in 2005 ingevoerd en heeft betrekking op strafbare feiten die thans zijn opgenomen in artikel 51e van het Wetboek van Strafvordering (hierna WSV).⁵¹ In 2016 werd het spreekrecht uitgebreid. Sindsdien mogen slachtoffers ook hun mening geven over bijvoorbeeld de verdachte, het bewijs en de strafmaat. Met het spreekrecht worden vier doelstellingen beoogd, namelijk: informatievoorziening aan de rechter; bijdragen aan verminderen van het risico op recidive doordat de dader wordt geconfronteerd met wat hij het slachtoffer heeft aangedaan; algemene preventie doordat het spreekrecht de zichtbaarheid van het slachtoffer vergroot; en het bijdragen aan het (begin van een) herstel van de emotionele schade welke het strafbare feit heeft veroorzaakt.

Wetenschappelijke studies naar de mogelijke ‘therapeutische’ effecten van een deelname aan de strafrechtelijke procedure voor slachtoffers, leveren geen eenduidige uitkomsten op. Kunst (2015) concludeerde dat slechts een klein deel van de slachtoffers langdurige emotionele schade oploopt en dat er weinig empirisch bewijs beschikbaar is dat deelname aan een strafproces zou helpen die schade te verminderen. Orth (2002, 2009) vond dat 67 procent van de slachtoffers in zijn onderzoek negatieve effecten rapporteerde van hun deelname aan het strafproces op hun coping vermogen, zelfvertrouwen, optimisme, vertrouwen in het rechtssysteem, en geloof in een rechtvaardige wereld. De overige 33 procent van de slachtoffers rapporteerde geen of een positief effect. Hij concludeerde, mede op basis van een analyse van eerdere studies, dat deelname aan het strafproces over het algemeen weinig tot geen positieve of negatieve impact heeft op het psychologisch welzijn van slachtoffers (Orth, 2009).

Onderzoek dat zich specifiek richt op de effecten op slachtoffers, laat zien dat het spreekrecht het slachtoffer in staat stelt om diens gevoelens over het misdrijf te uiten en deze te communiceren naar de overige procesdeelnemers, in het bijzonder de rechter en de verdachte. Slachtoffers maken vooral gebruik van het spreekrecht om gehoord en erkend te worden (Roberts & Erez, 2004; Leferink & Vos, 2008). Verschillen tussen slachtoffers spelen daarbij een rol, maar ook praktische aspecten, zoals het gegeven dat de zaak doorgaans pas geruime tijd nadat het voorval zich heeft voorgedaan op zitting komt en het verwerkingsproces dus al eerder is begonnen.

Een in Nederland uitgevoerd onderzoek laat zien dat slachtoffers die gebruikmaakten van het spreekrecht aangaven dat dit een bijdrage leverde aan emotionele verwerking. Daarnaast bleek communicatie met de verdachte en met de rechterlijke autoriteiten de belangrijkste reden om deel te nemen (Lens, Pemberton & Groenhuijsen, 2010). Het begrip communicatie moet daarbij overigens breed worden opgevat: ook een schriftelijke slachtofferverklaring wordt als zodanig gezien. Een andere studie in Nederland van Lens en collega's (2015), toonde echter dat het gebruikmaken van het spreekrecht niet leidde tot een vermindering van gevoelens van boosheid of angst bij slachtoffers, en dat het hen ook geen verhoogd gevoel van controle over hun herstelproces gaf. Een indirect effect was wel zichtbaar: slachtoffers die het uitoefenen van hun spreekrecht als positief ervaarden, rapporteerden vaker een hogere mate van procedurele rechtvaardigheid, en dat gevoel kan op zichzelf wel leiden tot een vermindering van angst en boosheid (Lens e.a., 2015). Meer recentelijk constateerden Kragting en collega's (2022) dat onbelemmerd spreken inderdaad kan helpen bij

⁵¹ Het spreekrecht kan worden uitgeoefend indien het ten laste gelegde feit een misdrijf betreft, waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, dan wel één van de misdrijven genoemd in de artikelen 240b, 247, 248a, 248b, 249, 250, 250a, 285, 285b, 300, tweede en derde lid, 301, tweede en derde lid, 306-308, 318 en 372 Wetboek van Strafrecht en art. 6 Wegenverkeerswet 1994.

de verwerking, en bijdraagt aan de erkenning van het leed dat slachtoffers is aangedaan. Ten aanzien van de aanwezigheid van de verdachte kon echter niet worden vastgesteld wat slachtoffers als negatiever ervaren: het uitblijven van een zichtbare reactie van de aanwezige verdachte, of juist een negatieve houding enerzijds, of een afwezige verdachte anderzijds (Kragting e.a., 2022, p. 156).

Onderzoek naar een mogelijk modererend effect van de aanwezigheid van de verdachte tijdens het uitoefenen van het spreekrecht, kon niet worden gevonden. Ook los van het spreekrecht is er nagenoeg geen wetenschappelijke literatuur voorhanden over de mogelijke effecten voor een slachtoffer van de confrontatie met de verdachte op zitting. Een studie naar mogelijke hertraumatisering van slachtoffers van partnergeweld vermeldt de houding en het gedrag van de verdachte (alook diens familie en vrienden) ten aanzien van het slachtoffer als één van de belangrijkste bronnen voor hertraumatisering tijdens een strafproces, maar deze studie betrof een bevraging van advocaten en andere juridische stakeholders, niet van de slachtoffers zelf (Katirai, 2020).

In het licht van de in de wet veronderstelde ‘versterkende’ bijdrage van de verschijningsplicht aan een begin van emotioneel herstel bij het slachtoffer, die het spreekrecht kan uitoefenen in het bijzijn van de verdachte, kan er worden geconcludeerd dat er geen literatuur voorhanden is waarin onderzocht werd of het uitoefenen van het spreekrecht in aanwezigheid van de verdachte een toegevoegde bijdrage levert aan het emotioneel herstel van het slachtoffer, of dat het mogelijk zelfs emotioneel herstel in de weg zou kunnen staan. Overigens wijst de (beperkte) literatuur ook niet eenduidig op een positief effect van het spreekrecht op zichzelf op het psychologisch welzijn van slachtoffers. Over het algemeen lijken de therapeutische effecten van een deelname aan het strafproces beperkt te zijn voor slachtoffers, met sterke verschillen tussen slachtoffers onderling. Het lijkt dus niet waarschijnlijk dat de aanwezigheid van de verdachte die variabiliteit binnen de groep slachtoffers zal verminderen.

3.3.2 Het perspectief van de verdachte

Van de verschijningsplicht worden in de tweede plaats positieve effecten verwacht op de verdachte, namelijk dat aanwezigheid bijdraagt aan het vergroten van het schuldbesef (of delictsbesef) en aan norminscherping, wat zou resulteren in een verlaging van het risico op recidive. Dit zou worden verklaard doordat de verdachte zich bewuster zou worden van de impact die het feit op het slachtoffer heeft gehad, en doordat de officier van justitie en de rechter in persoon uiteen kunnen zetten welk bewijsmateriaal er is, respectievelijk de conclusies die daaruit worden getrokken.

Wat betreft de veronderstelling dat het aanwezig zijn op zitting gevoelens van schuld (of schaamte) bij de verdachte zou vergroten, is de literatuur schaars. De enige studie die gevonden kon worden, betreft een kleinschalig observatieonderzoek van Booth (2013), die concludeerde dat een groot deel van de verdachten passief en emotioneel het verhaal van slachtoffers aanhoren, en dat dit zelden leidt tot een persoonlijke verontschuldiging naar slachtoffers toe. In sommige gevallen erkent de verdachte wel een bepaalde mate van verantwoordelijkheid naar de rechter toe. Hoewel er wel onderzoek is uitgevoerd naar de impact van uitingen van schuld en schaamte van de verdachte op het besluitvormingsproces en de straftoemeting van rechters en jury's, bestaat er dus nagenoeg geen literatuur over mogelijke elementen in het strafproces die gevoelens van schuld, delictsbesef of schaamte bij verdachten opwekken. Wetenschappelijke onderbouwing voor deze assumptie ontbreekt dus.

Het begrip schuldbesef laat zich lastig operationaliseren, maar kan worden opgevat als een samenstelling van gevoelens van schuld en schaamte, die empirisch niet gemakkelijk van elkaar te scheiden zijn. Beide zijn emotionele reacties die voortkomen uit het bewustzijn van moreel falen, maar schuld is een morele emotie gericht op specifieke gedragingen waarbij de verdachte of dader erkent schade te hebben veroorzaakt en verantwoordelijkheid voor diens gedrag neemt, terwijl schaamte eerder een zelfgerichte emotie is waarbij de focus ligt op het eigen falen als persoon in plaats van op het specifieke gedrag (Tangney e.a., 2011). Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat schaamte juist samenhangt met een verhoogd risico op recidive⁵²,

⁵² Hoewel hierin ook een onderscheid gemaakt moet worden tussen defensieve schaamte (dat wil zeggen: schaamte vanuit een gevoel van of vrees voor afwijzing, wat leidt tot het gebruik van defensieve strategieën zoals vermijdingsgedrag) en niet-defensieve schaamte (dat wil zeggen: schaamte over een specifieke fout die men heeft gemaakt, maar waarbij men het gevoel heeft de fout te kunnen herstellen zonder dat dit ten koste gaat van het sociaal imago en een gevoel van berouw). Niet-defensieve schade kan aanzetten tot hetzelfde gedrag als schuld een op die manier ook leiden tot minder recidive (Tangney, Stuewig & Martinez, 2014; Zebel, 2012).

terwijl gevoelens van schuld dan wel weer lijken samen te hangen met een verminderd risico op recidive (zie bijvoorbeeld: Banes, 2016; Hosser, Windzio & Greve, 2008; Spice, 2013; Robinson e.a., 2007; Tangney, Stuewig & Hafez, 2011; Tangney, Stuewig & Martinez, 2014). Daar waar schaamte kan leiden tot vermijding of defensieve reacties om het eigen zelfbeeld te proberen te beschermen, wordt schuld vaker geassocieerd met een motivatie tot herstel.

Het aspect van norminscherping laat zich evenmin eenduidig definiëren. In algemene zin kan hieronder worden verstaan dat de aanwezige verdachte duidelijk wordt gemaakt dat deze een ernstig feit met grote impact heeft gepleegd en dat daarmee een maatschappelijke norm is geschonden. De vraag is in hoeverre de verdachten daarvan overtuigd moeten worden. Plegers van commune strafbare feiten zullen in het algemeen onderschrijven dat het plegen van een ernstig gewelds- of een zedenmisdrijf normoverschrijdend is, maar ofwel ontkennen dat zij dat feit hebben gepleegd (of de ernst ervan), ofwel verwijzen naar de omstandigheden waarin het feit plaatsvond. Een bekende criminologische theorie in dat verband is de neutralisatietheorie, waarin uiteenlopende manieren worden onderscheiden waarop een dader een strafbaar feit voor zichzelf kan proberen te verantwoorden (Sykes & Matza, 1957). Voorbeelden van neutralisatietechnieken zijn het ontkennen van verantwoordelijkheid ('het kwam doordat ik dronken was' of 'ik wist dat het verkeerd was, maar ik kon mezelf niet stoppen'); het wijzen op de rol van het slachtoffer ('deze was ook geen lieverdje en kreeg wat hij of zij verdiende'); of het ontkennen van kwade bedoelingen ('het was niet mijn doel om het slachtoffer te schaden'). Norminscherping verwijst dus niet zozeer naar het laten inzien dat het gedrag als zodanig onacceptabel was, maar meer naar dat dit ook in de gegeven omstandigheden het geval was. Voorts geldt dat het aspect van norminscherping in principe pas kan plaatsvinden wanneer de schuld van de verdachte is vastgesteld, dat wil zeggen tijdens de uitspraakzitting. Het is uiteraard mogelijk dat een verdachte al voorafgaand aan de inhoudelijke zitting schuld heeft bekend, maar het is de vraag of in dat geval norminscherping door de rechter nog veel toevoegt, zeker wanneer de verdachte ook spijt betuigt.

Wetenschappelijk onderzoek laat daarnaast zien dat het risico op recidive door tal van factoren wordt bepaald. Bij het inschatten daarvan wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van risicotaxatie-instrumenten die gebaseerd zijn op statistische analyses. Deze instrumenten leggen een verband tussen kenmerken van een bepaalde groep waartoe een verdachte of veroordeelde behoort en de bekende recidivecijfers voor die groep. Zo is er bijvoorbeeld een duidelijke statistische relatie tussen leeftijd en recidive: het risico op herhaling neemt af naarmate iemand ouder wordt. Een door de Reclassering Nederland veel gebruikt instrument voor het inschatten van de kans op algemene (alle misdrijven) en geweldsrecidive is de Oxford Risk of Recidivism Tool (OxRec; zie Fazel, Wolf & Vazquez-Montes, 2019). Met gebruik van dit instrument wordt het risico ingeschat aan de hand van factoren die blijkens wetenschappelijk onderzoek gerelateerd kunnen worden aan een (verhoogd) risico op recidive, zoals leeftijd en geslacht, waarna (automatisch) bepaald wordt in welke risicocategorie (laag, midden of hoog) een verdachte of veroordeelde thuishoort (Fazel, Sariaslan & Fanshawe, 2022). In totaal meet het instrument twaalf criminogene factoren, zoals de delictgeschiedenis, het gepleegde feit, huisvesting en wonen, opleiding, werk en leren, inkomen en omgaan met geld, relaties met de partner, gezins- en familieleden, middelengebruik, emotioneel welzijn, denkpatronen, gedrag en vaardigheden en houding. Het veronderstelde effect op recidive van de verschijningsplicht is aan veel van dergelijke risicofactoren niet te relateren.

Concluderend kan worden gesteld dat schuldgevoelens bij verdachten (het risico op) recidive kunnen verminderen. Echter, in welke mate bepaalde elementen in het strafproces, zoals bijvoorbeeld het aanhoren van de gevolgen voor het slachtoffer, de impact en de ernst van het gepleegde feit, of het wijzen op het overschrijden van een maatschappelijke norm, gevoelens van schuld kunnen opwekken, lijkt nog niet onderzocht. Bovendien is het gevoel van schuld of spijt slechts één van vele factoren die het risico op recidive bepalen en is het praktisch onmogelijk om empirisch vast te stellen wat de aan- of afwezigheid van de verdachte tijdens het strafproces daaraan bijdraagt.

3.3.3 Het perspectief van de ovj en de rechter(s)

Vanuit het perspectief van de officier van justitie en de rechters wordt verondersteld dat de aanwezigheid van de verdachte hen in staat stelt om een beter beeld te verkrijgen van diens persoon en de mogelijkheid geeft om vragen te stellen. Dat zou de waarheidsvinding en de kwaliteit van de beslissing bevorderen. In hoeverre officieren van justitie en rechters tijdens het strafproces inderdaad een objectiever beeld van de verdachte kunnen verkrijgen als deze aanwezig is, valt op grond van hetgeen bekend is uit wetenschappelijk onderzoek niet goed vast te stellen. Onderzoek naar de vraag of een verdachte die niet aanwezig is juist objectiever

beoordeeld wordt aan de hand van de feiten en omstandigheden, wanneer het oordeel louter gebaseerd wordt op de stukken en de inbreng van de advocaat, is in het geheel niet voorhanden.

De literatuur (zie hierna) wijst eerder op het risico dat het oordeel van officieren van justitie en rechters kan worden beïnvloed door subjectieve factoren als zij de verdachte wel in de rechtszaal zien en daarbij als gevolg van hun eigen normen, waarden en afkomst, impliciet reageren op hoe de verdachte eruitziet, zich gedraagt, et cetera. Zo wordt regelmatig onderzoek gedaan naar de vraag of de uitkomst van de rechtszaak, wanneer sprake is van feiten die in zwaarte vergelijkbaar zijn, verschillen vertoont al naar gelang de persoonskenmerken en achtergrond van verdachten.

Dat onderzoek betreft om te beginnen het verschijnsel dat vrouwen in vergelijkbare gevallen gemiddeld (aanzienlijk) minder zwaar worden gestraft dan mannen (Bijleveld & Elffers, 2010; Van den Brink & Slotboom, 2023). Deze *gender bias* kan voor een deel worden toegeschreven aan objectieve factoren – vergelijkbaar met die welke in risicotaxatie-instrumenten zijn opgenomen – bijvoorbeeld dat vrouwen vaker *first-offender* zijn en minder vaak recidiveren, waardoor zij door rechters als een geringer risico worden beschouwd, terwijl bij vrouwen die zware geweldsfeiten plegen vaker sprake is van onderliggende psychische problematiek en zij een dergelijk strafbaar feit vaker uit zelfbescherming plegen (Maher, 1997; Miller, 1998; Slotboom e.a., 2012). Een belangrijke factor lijkt voorts dat vrouwen met (jonge) kinderen in de rechtszaal doorgaans een beeld schetsen van een traditionele rolverdeling binnen hun gezinnen, en rechters de mogelijke negatieve effecten op de kinderen meewegen wanneer zij een langdurige celstraf aan de moeder zouden opleggen. Dit neemt echter niet weg dat in een deel van de gevallen een mildere bestraffing van vrouwen niet kan worden toegeschreven aan dergelijke verschillen, waardoor ook sprake lijkt te zijn van subjectieve beelden die leven bij rechters omtrent genderrollen. Hoewel dergelijke onderzoeken methodisch lastig zijn uit te voeren – in geen enkele rechtszaak zijn de omstandigheden immers volledig vergelijkbaar – zijn dergelijke uitkomsten internationaal consistent (Curry, 2010).

Er zijn aanwijzingen dat ook andere persoons- of achtergrondkenmerken tot ongelijkheid kunnen leiden in de strafrechtspleging. Al in 1973 bleek uit een klassieke studie van de Amerikaanse criminoloog William Chambliss dat er in dat licht grote verschillen waren tussen een groep jongeren die uit de welvarende middenklasse en ‘goede’ wijken afkomstig waren, ten opzichte van een groep jongeren uit de lagere sociaaleconomische klasse die in ‘mindere’ wijken woonden (Chambliss, 1973). In de aard en frequentie van de regelovertradingen bestond er geen wezenlijk verschil. Toch werd de eerstgenoemde groep, de ‘*saints*’, uiterst coulant behandeld, iets dat al begon met het risico op arrestatie door de politie als ze werden betrapt. Deze jongeren waren wit, sportief, haalden goede resultaten op school en gedroegen zich beleefd en sociaalwenselijk ten opzichte van autoriteiten. Daardoor werd hun gedrag primair als een kwajongensstreek gezien en werd aangenomen dat zij zich ‘normaal’ zouden ontwikkelen tot respectabele en maatschappelijk succesvolle burgers. De leden van de andere groep, de ‘*roughnecks*’, werden daarentegen *a priori* beschouwd als potentiële probleemgevallen die, wanneer er niet hard (strafrechtelijk) werd ingegrepen, zeer waarschijnlijk zouden uitgroeien tot ‘echte’ criminelen. Weliswaar bleken die verwachtingen voor een deel terecht, maar dat werd volgens Chambliss primair veroorzaakt door het stigma dat de leden van de laatstgenoemde groep opgedrukt kregen door de samenleving en het strafsysteem, wat maakte dat zij zich conform dat *label* gingen gedragen.

Verder onderzoek, eveneens veelal uitgevoerd in de Verenigde Staten, toont aan dat ook de etniciteit van de verdachte een impact kan hebben op beslissingen van de rechter, vooral in de straftoemeting (zie bijvoorbeeld Rachlinski e.a., 2009; Wistrich & Rachlinski, 2017). Verdachten uit minderheidsgroepen blijken ook in Nederland vaker en langere vrijheidsstraffen opgelegd te krijgen dan autochtone verdachten en datzelfde geldt voor onvoorwaardelijke taakstraffen (Wermink e.a., 2015; Van Wingerden & Wermink, 2016). Interessant is een experimenteel onderzoek, dat werd uitgevoerd in België, waarbij een opname werd gemaakt van een nagespeelde (fictieve) rechtszaak, die behandeld werd door echte rechters, officieren van justitie en advocaten, waarbij alle factoren gelijk werden gehouden behalve de etnische achtergrond van de ‘verdachte’ (Bielen, Marneffe & Mocan, 2021). Vervolgens werd aan proefpersonen – studenten en advocaten – gevraagd of ze tot een veroordeling zouden komen en zo ja, welke straf ze dan zouden opleggen. Daaruit bleek dat in dezelfde zaak verdachten uit minderheidsgroepen 12 procent meer kans hadden om veroordeeld te worden. Daarnaast waren er indicaties dat ook de etniciteit van de rechter/besluitvormer een invloed heeft op dit verband. In het experiment bleken de proefpersonen een stuk milder te oordelen over verdachten met dezelfde etniciteit als die van zichzelf (Bielen, Marneffe & Mocan, 2021). Daarbij geldt wel de nuancering dat niet alle proefpersonen als professionals in het strafproces konden worden beschouwd en zich mogelijk gemiddeld minder bewust waren van hun onbedoelde vooroordelen, hoewel een aantal studies aantoont dat rechters niet noodzakelijk

beter gewapend zijn tegen *biases* in hun besluitvormingsproces dan leken of juryleden (zie bijvoorbeeld: Curly & Neuhaus, 2024; Edmond & Martire, 2019; Guthrie, Rachlinski, & Wistrich, 2001; Miller, 2019).

Recent onderzoek in Nederland door het journalistieke platform Investico en de NOS, liet zien dat verschillen zich nog altijd voordoen wanneer sprake is van verdachten met een migratieachtergrond, respectievelijk laagopgeleiden (Van den Burgh, Heilbron & Kootstra, 2024). Een verdachte die zowel laagopgeleid is als een migratieachtergrond heeft, loopt een kans van één op vier om tot een celstraf te worden veroordeeld. Voor een verdachte die hoogopgeleid is en geen migratieachtergrond heeft, is die kans één op twaalf. In een reactie wees de Raad voor de Rechtspraak erop dat de verschillen ook hier vooral te verklaren zouden zijn door objectieve factoren, namelijk dat het risico op recidive lager wordt ingeschat wanneer sprake is van betere maatschappelijke kansen en dit tot uitdrukking komt in de strafmaat (Investico & NOSop3, 2024). Verdachten die goede kansen hebben op de arbeidsmarkt, of al werken, en een stabiele relatie en een woning hebben, worden daarom milder gestraft.

Daarmee lijken de resultaten dus op die van onderzoek in de Verenigde Staten, met inbegrip van de verklaring dat toekomstverwachtingen een belangrijke rol spelen bij strafrechtelijke reacties. Daarvoor valt enerzijds wat te zeggen, maar anderzijds brengt dit ook een risico met zich mee. Wanneer de dader tot een aanzienlijke celstraf wordt veroordeeld, kunnen de risicofactoren waarvan ten tijde van de rechtszaak sprake was, zich immers in negatieve zin ontwikkelen, waardoor degenen die zich toch al in een minder gunstige Ausgangssituatie bevonden verder achterop raken tijdens de periode van detentie, wat weer invloed kan hebben op het recidiverisico.

Verder blijken ook uiterlijke gezichtskenmerken een rol te spelen in de rechterlijke besluitvorming. De ‘gezichtsbias’ houdt in dat mensen impliciet veronderstellen dat ze in staat zijn om persoonlijkheidskenmerken af te leiden uit gelaatskenmerken. Individuen maken dus vaak een snelle, intuïtieve inschatting van de betrouwbaarheid van een persoon op basis van dergelijke gelaatskenmerken (Jaeger e.a., 2019). Dit kan de interpretatie van daaropvolgende informatie of bewijs beïnvloeden en leiden tot tunnelvisie en *confirmation bias* (Jaeger e.a., 2020; Korva e.a., 2013; Porter, Ten Brinke & Gustaw, 2010). De studies van Porter en collega’s (2010) en Korva en collega’s (2013) legden vignetten voor aan studenten en andere burgers, waar telkens een misdrijf werd beschreven alsook een foto werd getoond van de verdachte (de foto’s werden door een afzonderlijke steekproef van participanten gescoord als ‘betrouwbaar’ of ‘onbetrouwbaar’). In beide studies bleek dat ‘onbetrouwbaar’ ogende verdachten – enkel op basis van gelaatskenmerken – meer kans hadden om schuldig bevonden te worden door de participanten, en dat zij daarbij ook zekerder waren van hun oordeel. Jaeger en collega’s (2020) kwamen tot dezelfde conclusie. Zij gingen nog verder en onderzochten of bepaalde interventies de gezichtsbias konden verminderen. Uit hun studies bleek bijvoorbeeld dat het informeren van besluitvormers over het bestaan van een dergelijke gezichtsbias de invloed van gezichtsstereotypen op hun uitspraken niet verminderde. In een andere studie presenteerden zij ook eerst dossierinformatie zonder gezichtsinformatie, waarna de participanten een oordeel moesten vellen over schuld of onschuld van de verdachte. Daarna presenteerden zij extra informatie, waaronder een foto van de verdachte. Participanten mochten na deze fase hun oordeel nog wijzigen indien zij dit wensten. Meer dan 80 procent van de participanten die hun oordeel nog wijzigde, veranderde naar een stereotype-congruent oordeel. De auteurs concludeerden dat mensen hardnekkig blijven vertrouwen op gezichtsstereotypen bij het nemen van beslissingen en dat deze gezichtsbias moeilijk te doorprikken is. Hierbij moet wel in aanmerking worden genomen dat in de studie geen professionals uit de rechtspraak betrokken waren.

Voorts bleek uit ander onderzoek dat verdachten met een gezicht dat overeenkwam met de stereotypen die men heeft over het type persoon dat een bepaald misdrijf zou plegen, vaker schuldig werden bevonden en strenger gestraft (Dumas & Testé, 2006). Een onderzoek van Johnson en King (2017), waarin meer dan 1000 dossiers van veroordeelden werden onderzocht, inclusief hun arrestatiefoto’s, vond verder dat fysiek aantrekkelijke verdachten of verdachten met een ‘baby-face’ minder vaak veroordeeld werden tot een gevangenisstraf, en dat verdachten met zichtbare tatoeages vaker een gevangenisstraf opgelegd kregen.

Niet alleen uiterlijke persoonskenmerken, maar ook het gedrag van de verdachte, kan een invloed hebben op de rechterlijke besluitvorming. Zo blijkt de mate waarin verdachten hun emoties (bijvoorbeeld verdriet of angst) tonen een invloed te hebben op de inschatting van schuld of onschuld en op de lengte van de straf (Heath, 2009). Uit de studies van Heath (2009) en Heath, Grannemann en Peacock (2004) bleek dat verdachten die weinig emoties vertonen vaker schuldig werden geacht en langere straffen opgelegd kregen dan verdachten die wel emoties vertoonden, hoewel het emotioneel vertoon van een persoon weinig diagnostische waarde heeft voor de inschatting van schuld.

Binnen de rechtspraak en het Openbaar Ministerie is aandacht voor deze *biases* in de oordeelsvorming. Volgens de Raad voor de Rechtspraak wordt er regelmatig onderzoek naar gedaan (zie bijvoorbeeld: Hage & Maegherman, 2023). Daarnaast zijn rechters-in-opleiding sinds 2020 verplicht om de cursus ‘Oordelen met vooroordelen’ te volgen, met als doel om meer bewustzijn en kennis te creëren over vooroordelen en de invloed daarop op het werk van de rechter. Hoe gaat een rechter om met eigen oordelen en gevoelens die niet hun grondslag vinden in een zaak zelf, maar in eigen persoonlijke ervaringen en gevoelens (Investico & NOSop3, 2024)? Ook het Openbaar Ministerie liet in een reactie op het onderzoek weten dat morele oordeelsvorming en multicultureel vakmanschap deel uitmaken van de opleiding van officieren van justitie. Ook leren ze over psychologische valkuilen in de (straf)rechtspraak en over de werking van de hersenen in relatie tot het recht. Onbekend is echter in welke mate ook zittende rechters en officieren van justitie dergelijke cursussen volgen: deze worden wel aangeboden, maar deelname lijkt in die gevallen niet verplicht. In aanvulling daarop kan worden gesteld dat zaken waarop de verschijningsplicht betrekking heeft, in het algemeen voor de meervoudige kamer komen, waardoor rechters elkaar, althans in theorie, beter kunnen corrigeren. Daar staat tegenover dat zij elkaars subjectieve oordelen ook kunnen versterken (zie hierna). Onderzoek naar het effect van bewustwordingscursussen of de vraag of een eventuele *bias* zich bij meervoudige kamers minder voordoet dan bij zaken die door een individuele rechter worden behandeld, is echter niet voorhanden.

Hoe de aan- of afwezigheid van de verdachte het oordeel van rechters en officieren van justitie beïnvloedt in diens voordeel of nadeel, is zoals aangeduid niet wetenschappelijk onderzocht. Wel illustreert het volgende praktijkvoorbeeld dat het uiterlijk of het gedrag van verdachten in hun nadeel kan uitpakken. In haar recente afscheidsinterview beschreef strafrechter Van Rens een geval waarin een verdachte van een ernstig zedendelict door de rechters collectief als een ‘griezel’ was aangemerkt, en mede daarom werd veroordeeld, terwijl in hoger beroep bleek dat er onvoldoende bewijs was (Verbraak, 2024). Of de verdachte bij die laatste gelegenheid niet aanwezig was en de zaak daardoor objectiever werd beoordeeld, vermeldde ze helaas niet. Daarbij tekende Van Rens overigens wel aan dat ze ervan had geleerd dat nooit van een eerste indruk moest worden uitgegaan, maar dat rechters in meervoudige kamers zich ervan bewust moeten zijn dat ze die indrukken wel hebben, en dat naar elkaar ook moeten benoemen.

Daarmee kunnen we vooralsnog de conclusie trekken dat de veronderstelling dat de aanwezigheid van de verdachte leidt tot een beter beeld van diens persoon en aldus tot een betere rechtsgang, weinig onderbouwing vindt in de wetenschappelijke literatuur, en op zijn minst mede afhankelijk is van de kwaliteiten van de officier van justitie en rechters in kwestie.

3.3.4 Het perspectief van de kwaliteit van het strafproces

Met het voorstel voor vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering wordt, evenals bij de voorgaande aanpassing in 2001, onder meer beoogd om de kwaliteit van het strafproces te verbeteren. Daarbij wordt een verband gelegd met een verschuiving van een sterk inquisitoire stijl van procesvoering tijdens het Nederlandse strafproces, naar een contradictoir proces met inquisitoire trekken. Daarmee is het wenselijker geworden dat de verdachte op de terechtzitting aanwezig is. Of de aanwezigheid van de verdachte, als deze althans meewerkt en antwoord geeft op aanvullende vragen, bijdraagt aan een kwalitatief beter strafproces, is voor zover valt na te gaan niet wetenschappelijk onderzocht. Wel zijn er in Kamerstukken en andere publicaties een aantal argumenten naar voren gebracht.

Het Nederlandse strafproces wordt op tegenspraak gevoerd, waarbij de rechter bewaakt dat verdedigingsrechten kunnen worden uitgeoefend en dat sprake is van een eerlijk proces. Het Openbaar Ministerie treedt niet alleen op als tegenpartij van de verdachte, maar vervult een magistratelijke rol en is ook verantwoordelijk voor een integere rechtshandhaving (Keulen & Knigge, 2020). In de loop der tijd zijn de standpunten die de verdachte en het Openbaar Ministerie innemen van groter belang geworden voor de wijze waarop het strafproces wordt gevoerd, maar van een adversaire procedure, waarin de procespartijen met tegengestelde belangen actief procederen en de rechter een lijdelijke positie inneemt, is echter geen sprake.

De Memorie van Toelichting bij de thans voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering benadrukt dat de positieve kanten van het inquisitoire karakter van ons strafproces behouden blijven: de rechter heeft een eigen verantwoordelijkheid voor een rechtvaardige uitkomst van het strafproces.⁵³ Het

⁵³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 36 327, nr. 3.

element van tegenspraak en de confrontatie van standpunten als gevolg daarvan zou moeten leiden tot een zorgvuldigere afweging en deugdelijkere rechterlijke beslissing (Corstens, 2021). Dat effect valt echter moeilijk empirisch vast te stellen, niet in de laatste plaats vanwege de betrekkelijke vaagheid van termen als ‘zorgvuldiger’ en ‘deugdelijker’. Wanneer dit wordt ingeperkt tot de mogelijkheid voor de rechter en de officier van justitie om vragen te stellen aan de verdachte, wanneer deze bereid is die te beantwoorden, zal bijvoorbeeld nader moeten worden onderzocht welke aanvullende informatie dan precies wordt verzameld en hoe waarheidsgetrouw en ter plekke controleerbaar de verklaringen van de verdachte zijn.

Hoewel, zoals eerder werd aangegeven, tijdens de voorgaande modernisering van het Wetboek van Strafvordering in 2001 niet werd gekozen voor een (algemene) verschijningsplicht voor de verdachte, is deze in de WUS voor specifieke strafbare feiten ingevoerd. De aanname daarbij is dat de aanwezigheid van de verdachte past in het meer contradictoire karakter van het strafproces. Daarbij kan wel worden aangetekend dat veel verdachten niet voldoen aan het mensbeeld van de autonome, wilsbekwame en mondig procesdeelnemer waarvan het contradictoire model impliciet uitgaat. Van een sterkere nadruk op een contradictoir model worden dan ook vooral negatieve gevolgen verwacht wanneer een verdachte zich niet laat bijstaan door een advocaat.⁵⁴ Wanneer dat wel het geval is zal in de regel de verdediging de belangrijkste rol spelen, en optreden namens de verdachte. De verdachte kan bovendien niet worden gedwongen om een actieve rol in het strafproces te spelen en kan zich nog altijd beroepen op diens zwijgrecht. Tot slot kan worden vastgesteld dat deze doelstelling geen betrekking heeft op de uitspraakzitting, aangezien daarin geen sprake is van een contradictoir karakter.

3.3.5 Het maatschappelijk perspectief

Het is evident dat het strafrecht een belangrijk maatschappelijk doel heeft. Daarbij kan worden verwezen naar de zogenoemde geïntegreerde strafrechtstheorie, waarin uiteenlopende doelstellingen van het strafproces worden benoemd (Van Dijk, Huisman & Nieuwbeerta, 2018). Deze vallen uiteen in drie categorieën. Ten eerste speciale preventie, waaronder resocialisatie, het voorkomen van recidive en het tijdelijk onmogelijk maken van het plegen van strafbare feiten (incapacitatie), vallen. De tweede categorie is generale preventie, met als onderdelen het afschrikken van andere (potentiële) daders, voorkomen dat de samenleving of slachtoffers overgaan tot eigenrichting, en het versterken en bevestigen van maatschappelijke normen. Ten derde maakt het bieden van genoegdoening aan het slachtoffer deel uit van de theorie, door middel van schadevergoeding, conflictoplossing of vergelding.

Enkele van deze doelstellingen zijn in relatie tot de verschijningsplicht eerder aan bod gekomen. Daarbij gaat het om het voorkomen van recidive en, impliciet, het bieden van genoegdoening aan het slachtoffer, meer specifiek in de zin van conflictoplossing – in de vorm van bijdragen aan emotioneel herstel – of vergelding, wanneer althans een straf wordt opgelegd die voor het slachtoffer acceptabel is. In het kader van het maatschappelijke belang van de verschijningsplicht wordt echter vooral verwezen naar de aanname dat het in het openbaar afleggen van verantwoording door de verdachte, en indien schuldig bevonden als dader, dit tevens een signaal afgeeft aan de samenleving. Dat kan met name worden gerelateerd aan de doelstelling om middels het strafproces maatschappelijke normen te versterken en te herbevestigen.

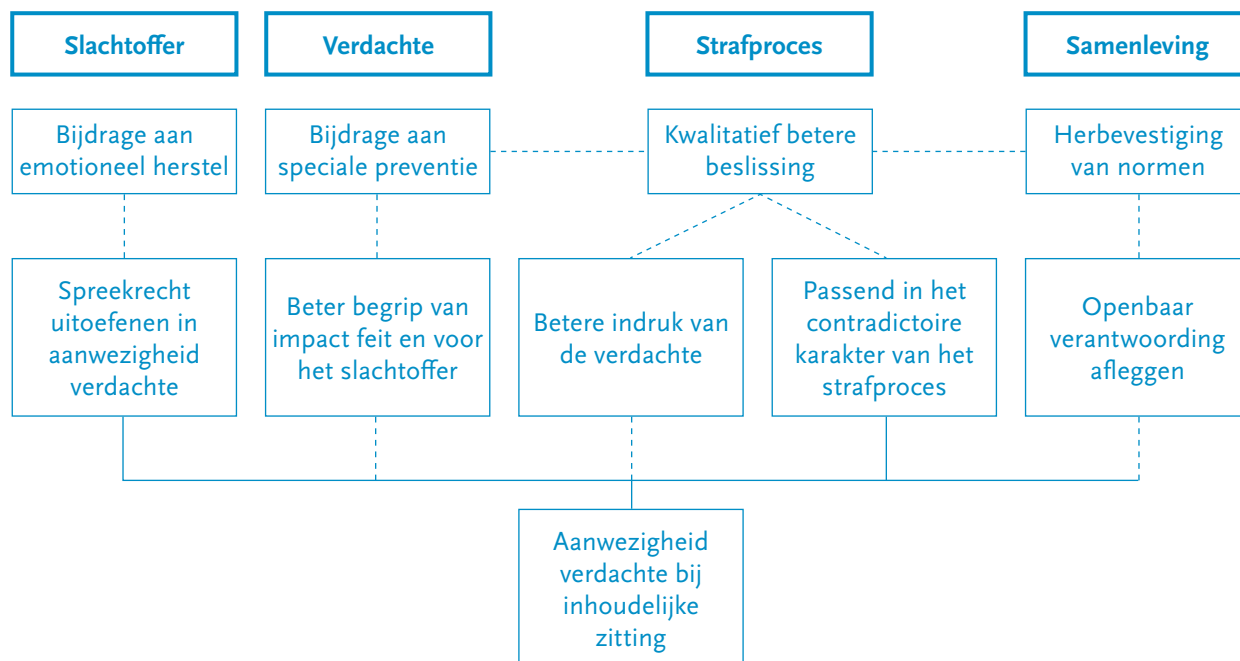
Deze doelstelling is terug te voeren op het uitgangspunt dat het strafrecht nimmer in staat zal zijn om criminaliteitsproblemen te voorkomen en derhalve primair een symbolische maatschappelijke functie heeft, zoals in de 19e eeuw al werd gesteld door Emile Durkheim. Daarbij is het van belang dat de samenleving kennis kan nemen van de uitkomst van het strafproces en de overwegingen die daarbij golden. Bij ernstige gewelds- en zedendelicten mag worden verondersteld dat ook hetgeen tijdens de inhoudelijke zitting naar voren wordt gebracht, een impact op de samenleving kan hebben. Dat is vanzelfsprekend wel afhankelijk van de aandacht die dergelijke zaken in de media krijgen, aangezien over het algemeen maar een beperkt aantal burgers aanwezig is bij de zittingen. Bovendien krijgt slechts een klein aantal geruchtmakende zaken (uitgebreide) publieke aandacht. In hoeverre de aan- of afwezigheid van de verdachte tijdens de zitting bijdraagt aan het beter bereiken van de doelstelling valt bij gebrek aan empirisch wetenschappelijk onderzoek niet te zeggen. Het versterken en bevestigen van maatschappelijke normen is primair een filosofische abstractie. Daarbij kan bovendien worden aangetekend dat weinigen in de samenleving er *überhaupt* van zullen moeten worden overtuigd dat het plegen van zedendelicten of zware geweldsdelicten tegen medeburgers niet acceptabel is. Daarmee kunnen we de conclusie trekken dat de verschijningsplicht zal bijdragen aan deze doelstelling niet plausibel is.

⁵⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022/23, 36 327, nr. 4.

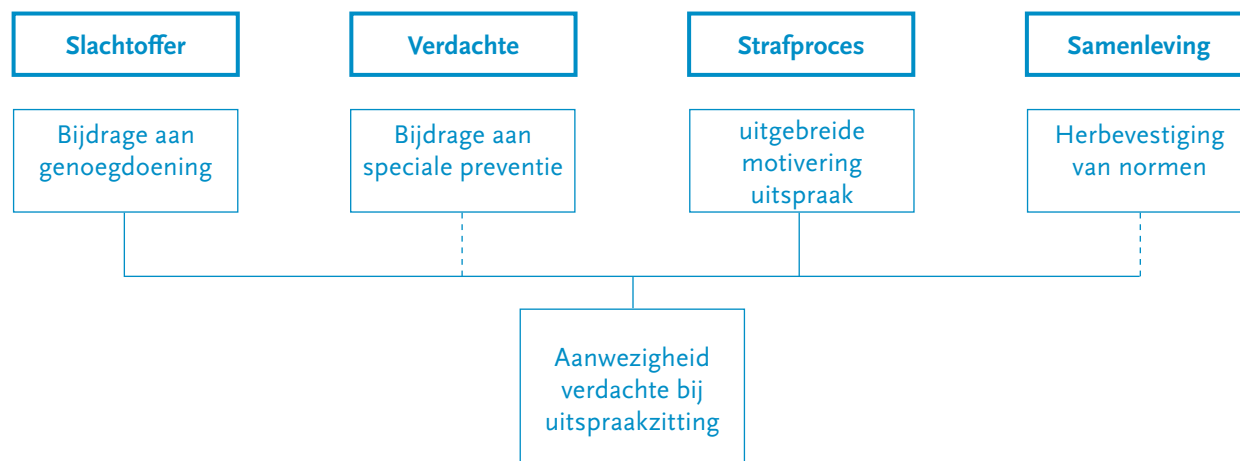
3.4 Conceptueel model van de beleidslogica

De verschillende inhoudelijke doelstellingen kunnen schematisch worden weergegeven in de volgende conceptuele modellen (figuren 6 en 7), waarbij een onderscheid is gemaakt tussen verwachtingen ten aanzien van de inhoudelijke zitting en van de uitspraakzitting. Hierbij verwijzen de gestippelde lijnen naar de aannames die in het geheel niet plausibel of meetbaar zijn. De doorlopende lijnen aannames die enigszins plausibel zijn.

FIGUUR 6: CONCEPTUEEL MODEL VAN DE AANNAES: INHOUDELIJKE ZITTING



FIGUUR 7: CONCEPTUEEL MODEL VAN DE AANNAES: UITSPRAAKZITTING



3.5 Eerste ervaringen met de verschijningsplicht

Met het oog op de beantwoording van de in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvragen zijn tien online interviews afgenomen met de bij de verschijningsplicht betrokken uitvoeringsinstanties (zie hoofdstuk 1 voor een overzicht). Alle respondenten zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel dan wel bij de implementatie daarvan in de strafrechtspraktijk. Gevraagd werd naar de eerste ervaringen met de implementatie van de verschijningsplicht.

De respondenten merken in algemene zin op dat zich tot op heden geen grote problemen hebben voorgedaan rondom de implementatie van de verschijningsplicht. De gevolgen van de verschijningsplicht zijn vooralsnog beperkt omdat deze plicht enkel ziet op inhoudelijke zittingen en het gros van de verdachten daarbij reeds aanwezig was. In dat verband noemt SHN dat de verschijningsplicht geldt voor categorieën delicten die als 'ernstig' te classificeren zijn. In die gevallen werd, wanneer een verdachte niet wilde verschijnen, in de oude situatie dan soms een bevel medebrenging uitgevaardigd. Ook merken verschillende respondenten op dat verdachten in de regel aanwezig willen zijn bij de inhoudelijke behandeling van hun strafzaak.

Een probleem dat zich tijdens de implementatie voordeed – en dat door alle respondenten werd genoemd – is de onduidelijkheid of de verschijningsplicht ook zou gelden tijdens de inhoudelijke behandeling in hoger beroep. Hoewel correctie hiervan inmiddels heeft plaatsgevonden middels de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2024, heeft deze onduidelijkheid volgens de verschillende uitvoeringsorganisaties gedurende de implementatiefase voor onrust gezorgd.

Het OM merkt op dat de implementatie voor hen meer inhield in de aanpassing van werk- en uitvoeringsprocessen, dan aanvankelijk was verwacht. Waar men eerst dacht enkel een kleine groep verdachten te moeten oproepen om ter terechtzitting te verschijnen, namelijk zij die niet wilden verschijnen, bleek gedurende de implementatie dat bij iedere verdachte in kaart moest worden gebracht of al dan niet sprake was van een verschijningsplicht, zodat dit op het moment van dagvaarden aan de verdachte kon worden medegedeeld. Enkele signalen dat in dit proces fouten worden gemaakt, in die zin dat verdachten ten onrechte als verschijningsplichtig worden beschouwd, worden momenteel kleinschalig onderzocht.⁵⁵ Volgens het OM bleken de gevolgen van de implementatie daarnaast omvangrijker dan verwacht doordat het beoordelingsproces niet kan worden geautomatiseerd en dus handmatig moet plaatsvinden. Bovendien moet de beoordeling steeds opnieuw aan toetsing worden onderworpen, zoals met betrekking tot de vraag of een verdachte nog steeds voorlopig is gehecht. Een belangrijk nadeel daarvan is dat tot op het moment dat de zitting daadwerkelijk plaatsvindt onduidelijk blijft of de verdachte verschijningsplichtig is, hetgeen ook voor het slachtoffer onzekerheden met zich brengt. Dat was overigens ook voor de invoering van de verschijningsplicht al het geval, omdat verdachten steeds het recht hebben om aanwezig te zijn.

Binnen het gevangeniswezen lijken zich geen grote problemen voor te doen vanwege de invoering van de verschijningsplicht. Wel zijn er signalen dat verdachten soms onnodig als verschijningsplichtig worden beschouwd, maar of en zo ja in hoeverre, deze berichten kloppen, wordt nog onderzocht. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat de verschijningsplicht leidt tot meer inzet van geweld bij vervoersbewegingen van verschijningsplichtige verdachten, zoals de inzet van het Interne Bijstandsteam (IBT) in een detentiesetting. Volgens de respondenten die werkzaam zijn voor DJI hangt dit mogelijk samen met een goede voorbereiding van de verdachte, hetgeen de-escalierend zou kunnen werken. In de inrichting gaat men met verschijningsplichtige verdachten in gesprek en men wijst hen op de mogelijkheid van geweldstoepassing wanneer niet aan de verschijningsplicht wordt meegewerkt. Bovendien noemt ook DJI, net als het OM, dat de invoering van de verschijningsplicht slechts beperkte gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk, aangezien voor iedere geplande zitting standaard vervoer wordt aangevraagd, ook wanneer onduidelijk is of een gedetineerde verdachte daarvan gebruik wenst te maken, terwijl zoals aangegeven, volgens de respondenten de meeste verdachten in voorlopige hechtenis ook eerder al de inhoudelijke zittingen bijwoonden. Daarnaast worden vaak meerdere gedetineerden samen vervoerd naar het gerechtsgebouw en er hoeft daardoor niet noodzakelijk 'extra' te worden gereden voor verschijningsplichtige gedetineerden, tenzij er vanwege mogelijke gevaarstelling of andere redenen moet worden gekozen voor individueel vervoer.

Tot slot is vanuit het slachtofferperspectief relevant om te noemen dat van slachtoffers extra handelingen worden verwacht wanneer zij liever zien dat een verdachte niet verplicht wordt te verschijnen of wanneer de verschijningsplicht om extra beveiligingsmaatregelen voor het slachtoffer vraagt. Bij SHN bestaat bovendien de indruk dat een aanvraag van slachtoffers voor extra beschermingsmaatregelen niet altijd wordt goedgekeurd, hetgeen effect kan hebben op de mate waarin slachtoffers bij het proces aanwezig willen zijn. Ook durven slachtoffers volgens SHN niet altijd te verzoeken om dergelijke extra maatregelen. Dit was voor de invoering van de verschijningsplicht overigens ook al het geval. De verdachte heeft immers altijd het recht om bij de behandeling van zijn zaak aanwezig te zijn; het slachtoffer kan dan hooguit de rechter verzoeken om gebruik te maken van diens uitzonderingsbevoegdheid of om bepaalde beschermingsmaatregelen te nemen, maar dit is geen absoluut recht van het slachtoffer. Door verschillende respondenten wordt benoemd dat

⁵⁵ Thans wordt in P.I. Grave een kleine steekproef uitgevoerd, aldus het OM.

slachtoffers mogelijk minder vaak zullen verschijnen en/of dat naar alternatieve vormen moet worden gezocht om uitvoering te geven aan het spreekrecht (zoals middels een opname of live videoverbinding), waardoor het spreekrecht (en de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen) in het gedrang komt.

3.6 Tot slot

Op basis van de beleidsreconstructie kan worden vastgesteld dat de wetgever vier grote uitkomsten of effecten beoogde met de invoering van de verschijningsplicht. Op basis van een literatuuranalyse kan worden vastgesteld dat voor de meeste veronderstelde mechanismen en beoogde doelstellingen weinig tot geen wetenschappelijke onderbouwing kan worden gevonden. Wat betreft de doelstelling ten aanzien van het slachtoffer, kan worden gesteld dat er in beperkte mate ondersteuning kan worden gevonden voor het feit dat het uitoefenen van het spreekrecht een positief effect heeft op – althans een deel van de – slachtoffers, maar in het algemeen lijkt het uitoefenen van het spreekrecht in aanwezigheid van de verdachte niet systematischer en rechtstreeks bij te dragen aan het emotionele herstel van slachtoffers, in vergelijking met situaties waarin deze afwezig is. Of de effecten van, of de positieve dan wel negatieve ervaringen met, het spreekrecht voor slachtoffers verder versterkt kunnen worden door de aanwezigheid van de verdachte, is dan ook niet bekend. Wat betreft het vergroten van het schuldbesef (of delictsbesef) en norminscherping bij de verdachte door de verplichting aanwezig te zijn bij de zitting, en hierdoor het risico op recidive te verkleinen, kan weinig tot geen onderbouwing gevonden worden. Gevoelens van schuld op zich kunnen wel een beschermende factor zijn voor recidive, maar zijn slechts één van de vele beschermende en risicofactoren die bijdragen aan het algemene recidiverisico. Er is bovendien geen onderzoek beschikbaar dat aangeeft of, en zo ja in welke mate, meer schuldgevoelens kunnen worden geïnduceerd bij verdachten die aanwezig zijn (in vergelijking met verdachten die afwezig zijn). Wat betreft het herbevestigen van de normen van de samenleving, kan worden geconcludeerd dat het gaat om een abstractie, enigszins te vergelijken met de term ‘sociaal contract’, die zich lastig laat operationaliseren en meten. Een relatie met de aan- of afwezigheid van een verdachte tijdens het proces is niet aannemelijk.

Tot slot, wat betreft het verbeteren van de kwaliteit van het onderzoek ter terechtzitting, kan worden vastgesteld dat het aanwezig zijn van een verdachte er niet noodzakelijk toe leidt dat een rechter zich een beter beeld kan vormen van een verdachte. Onderzoek toont aan dat rechters, net zoals leken, bepaalde aannames doen over de persoonlijkheid, gevaarlijkheid, en schuld van een verdachte op basis van een snelle, intuïtieve evaluatie van – vaak uiterlijke – persoonskenmerken, die wordt gevoed door bepaalde impliciete stereotypen. Dergelijke biases blijken moeilijk tegen te gaan en kunnen een invloed hebben op de manier waarop bewijs wordt geëvalueerd, kunnen leiden tot tunnelvisie en kunnen een onterechte invloed hebben op beoordelingen van schuld en straf. En hoewel verondersteld kan worden dat het horen van een verdachte op zitting kan leiden tot meer feitelijke informatie die de rechter mee kan wegen, lijkt er geen empirisch onderzoek te bestaan waarin is nagegaan of dat dan ook automatisch valide informatie is. Net zoals bij het politioneel verhoor zal een belangrijke voorwaarde hier zijn dat de rechter open en niet-suggestieve vragen stelt, een neutrale en respectvolle houding aanneemt ten aanzien van de verdachte, en de presumptie van onschuld en het zwijgrecht respecteert.

Ook in de interviews vingen we geluiden op dat niet alle geïnterviewden even overtuigd waren van de validiteit van de in de wet veronderstelde mechanismen en effecten. Met name het belang van de aanwezigheid van de verdachte voor het herstel van het slachtoffer wordt door respondenten betwijfeld. Men vreest ervoor dat de aanwezigheid van onwelwillende verdachten een negatief effect heeft op het slachtoffer. Bovendien is het de vraag of en zo ja in hoeverre, de aanwezigheid van de verdachte dan een bijdrage levert aan de kwaliteit van het strafproces.

Concluderend kan worden gesteld dat de meeste aspecten in de beleidslogica onvoldoende onderbouwd kunnen worden door wetenschappelijke inzichten. De afwezigheid van wetenschappelijk onderzoek naar sommige van de veronderstelde mechanismen en effecten, vormt ook een indicatie dat het zeer moeilijk – en in sommige gevallen nagenoeg onmogelijk – zal zijn om deze op een betrouwbare wijze empirisch te onderzoeken, en dus ook te evalueren.

4 Indicatoren en informatiebronnen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe de aannames die in de WUS ten aanzien van de verschijningsplicht zijn gedaan praktisch gemeten kunnen worden. In de voorgaande hoofdstukken werden, op grond van wetenschappelijke inzichten, al enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de plausibiliteit van een deel van de aannames. Hier wordt, ingegeven door de opdracht aan het evaluatieonderzoek om ten aanzien van aspecten waar geen eerder onderzoek naar werd gedaan, inzichtelijk gemaakt of nader gericht onderzoek daaromtrent alsnog tot relevante inzichten zou kunnen leiden. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de te verwachten beperkingen waaraan een concreet evaluatieonderzoek in termen van middelen en tijd gebonden zal zijn. Tevens wordt nog niet ingegaan op de wijze waarop de effecten van de invoering van de verschijningsplicht kunnen worden vergeleken, ofwel in tijd, ofwel op een andere wijze, dat wil zeggen: op het mogelijke onderzoeksdesign. Deze vraag komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Hier wordt ten aanzien van de aannames vanuit de verschillende perspectieven, ingegaan op de uitvoeringsindicatoren, dat wil zeggen de indicatoren die de aannames operationaliseren, de impactindicatoren, ofwel de doelstellingen die voortvloeien uit de aannames, en de informatiebronnen waarmee de uitvoerings- en impactindicatoren concreet kunnen worden gemeten. In dit hoofdstuk wordt verwezen naar zowel de inhoudelijke zitting als de uitspraakzitting. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de verschijningsplicht voor het laatstgenoemde type zitting thans nog niet geldt. Bij de bespreking van de verschijningsplicht bij de uitspraak gaat het dus om verwachtingen en de wijze waarop de effecten van de verschijningsplicht zouden kunnen worden gemeten wanneer deze wordt uitgebreid naar uitspraakzittingen.

Navolgend wordt ingegaan op de verschijningsplicht vanuit slachtofferperspectief (paragraaf 4.2), het perspectief van de verdachten (paragraaf 4.3), de kwaliteit van het strafproces (paragraaf 4.4), het perspectief van de samenleving (paragraaf 4.5) en de gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties (paragraaf 4.6). In paragraaf 4.7 wordt kort ingegaan op de opmerkingen van respondenten met betrekking tot gegevensverzameling ten behoeve van de evaluatie. Paragraaf 4.8 besluit dit hoofdstuk met een korte reflectie op de bevindingen.

4.2 Slachtoffers

Het veronderstelde effect is dat de aanwezigheid van de verdachte zal bijdragen aan (het begin van het) emotionele herstel van het slachtoffer of nabestaanden, doordat men het spreekrecht kan uitoefenen in het bijzijn van de verdachte.

Uitvoeringsindicatoren

De volgende indicatoren kunnen worden gebruikt om te meten in welke mate de interventie werd geïmplementeerd, mede rekening houdend met contextuele factoren die een positief effect van de interventie zouden kunnen verhinderen of bemoeilijken.

- Mate waarin gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht in persoon, in zaken waarin de verschijningsplicht geldt (inhoudelijke zitting) (SU⁵⁶).
- Mate waarin slachtoffers verzoeken om niet te worden geconfronteerd met de verdachte, al dan niet gehonoreerd door de rechter (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (SU₂).
- Mate waarin rechters besluiten een uitzondering te maken op de verschijningsplicht, al dan niet op verzoek van het slachtoffer (of diens nabestaanden) (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (SU₃).
- Toepassing en aard van de maatregelen die worden genomen om te voorkomen dat slachtoffers (of diens nabestaanden) die dat niet wensen, toch worden geconfronteerd met de verdachte (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (SU₄).
- Mate waarin verdachten weigeren te verschijnen en moeten worden gedwongen tot aanwezigheid (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (SU₅).

⁵⁶ Deze code verwijst naar slachtoffer (S) en uitvoeringsindicator (U).

- Mate waarin verdachten tijdens de zitting in aanwezigheid van het slachtoffer (of nabestaanden) een ongeïnteresseerde, recalcitrante of dreigende houding aannemen (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (SU6).

Impactindicatoren

- Bijdrage van de aanwezigheid van de verdachte aan het emotioneel herstel van het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (SI1).
 - Bijdrage van de loutere aanwezigheid zonder gebruik van spreekrecht (SI1a).
 - Bijdrage van de aanwezigheid met gebruik van spreekrecht (SI1b).
- Bijdrage van het spreekrecht aan het emotioneel herstel van het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) in afwezigheid van de verdachte (SI2).
- Bijdrage van de aanwezigheid van de verdachte aan een gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (SI3).
 - Bijdrage van de loutere aanwezigheid zonder gebruik spreekrecht (SI3a).
 - Bijdrage van de aanwezigheid met gebruik van spreekrecht (SI3b).
- Bijdrage van het spreekrecht aan een gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) in afwezigheid van de verdachte (SI4).
- Invloed op het emotionele herstel van het slachtoffer (of nabestaande) wanneer de verdachte tijdens de zitting (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) een ongeïnteresseerde, recalcitrante of dreigende houding aanneemt (SI5).
- Impact op het emotionele herstel van het slachtoffer (of nabestaande) wanneer zij tegen hun wil (en ondanks genomen maatregelen) tijdens de zitting (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) worden geconfronteerd met de verdachte (SI6).
- Bijdrage aan het emotioneel herstel van het slachtoffer (of nabestaande) wanneer zij gebruik maken van het spreekrecht via beschermingsmaatregelen (SI7) .

Informatiebronnen

Beschikbare bronnen

Wat betreft de uitvoeringsindicatoren, is een eerste obstakel in de beschikbare data dat het al niet eenvoudig blijkt om na te gaan in welke zaken de verdachte aanwezig is omwille van de verschijningsplicht. Het is wel mogelijk om inzicht te krijgen in welke zaken het gaat om delicten die verschijningsplichtig en spreekrechtwaardig zijn. Deze informatie kan worden afgeleid uit data die wordt bijgehouden op het niveau van het OM en de zittende magistratuur (d.m.v. selectie op artikelnummer). Ook uit data die wordt verzameld door SHN kan worden afgeleid of het om een verschijningsplichtig en spreekrechtwaardig delict gaat, maar zij houden enkel gegevens bij voor zaken waarin zij ondersteuning bieden aan slachtoffers of nabestaanden. Dit omvat dus geen volledig overzicht van alle zaken en is dus niet geschikt voor de evaluatie van uitvoeringsindicatoren. Enkel in de gegevens van het OM wordt expliciet geregistreerd of ook de verdachte voldoet aan de vereisten om verschijningsplichtig te zijn. Dit wordt handmatig bepaald op basis van een checklist (en kan niet geautomatiseerd worden), waardoor er mogelijk fouten in de registratie kunnen sluipen. Het is ook onduidelijk of de gegevens nog worden aangepast indien er na de dagvaarding nog wijzigingen zijn in de verschijningsplichtigheid van de verdachte. Ook kan uit deze data niet worden afgeleid welke verdachten sowieso gebruik wilden maken van hun verschijningsrecht en welke verdachten enkel aanwezig zijn omdat ze verplicht zijn.

Een tweede obstakel is de beperkte data betreffende het uitoefenen van het spreekrecht. Het OM houdt, in het licht van de oproeping voor de zitting, bij of slachtoffers gebruik willen maken van het spreekrecht, maar ze registreren niet of het slachtoffer daadwerkelijk spreekt, of kiest voor een schriftelijke verklaring. Een zeer recente schatting die door het OM werd gemaakt wijst erop dat in slechts 20 procent van de spreekrechtwaardige zaken, slachtoffers of nabestaanden daadwerkelijk een slachtofferverklaring afleggen (Pointer, 2025). Van 2019 tot 2023 ging het in ongeveer de helft van de gevallen om een schriftelijke slachtofferverklaring. Om onbekende redenen steeg dat aandeel in 2024 sterk en werd nog slechts 5 procent van de verklaringen mondeling afgelegd, tegen 18 procent schriftelijk. SHN registreert in welke zaken zij ondersteuning hebben geboden bij het uitoefenen van het spreekrecht, maar dit kan tot vertekening van de resultaten leiden aangezien zij geen gegevens hebben over slachtoffers die hun spreekrecht hebben uitgeoefend zonder beroep te doen op de diensten van SHN. Daarenboven maken zij in de data geen onderscheid tussen spreekrecht in persoon en de schriftelijke slachtofferverklaring. SHN houdt ook bij voor welke slachtoffers zij ondersteuning hebben geboden in het aanvragen van bijzondere maatregelen (maar dus

niet voor slachtoffers die dat zonder hun hulp hebben aangevraagd), maar daarin wordt niet geregistreerd over welke bijzondere maatregelen het gaat, of ze al dan niet door de rechtbank werden toegekend, en om welke reden het slachtoffer deze maatregelen heeft aangevraagd. De zittende magistratuur houdt geen geautomatiseerde gegevens bij voor wat betreft zaken waarin het spreekrecht werd uitgeoefend en of dit al dan niet in de aanwezigheid van de verdachte gebeurde.

Ook is er te weinig volledige data om een goede inschatting te kunnen maken van het aantal zaken waarin er afgeweken wordt van de verschijningsplicht, al dan niet op verzoek van het slachtoffer. Daarnaast houdt enkel SHN bij wanneer slachtoffers bijzondere maatregelen aanvragen, maar deze data omvat dus wederom enkel de zaken waarin SHN ondersteuning heeft geboden. Ook wordt niet geregistreerd om welke bijzondere maatregelen het dan gaat, of ze al dan niet door de rechtbank werden toegekend, en om welke reden het slachtoffer deze maatregelen aanvroeg.

Met het oog op de invoering van de verschijningsplicht heeft de DJI wel een implementatieplan opgesteld, waarin een analyse uitgevoerd werd naar de noodzakelijke aanpassingen in de werking en de registratie. Dit maakt dat er wel gegevens beschikbaar zijn op het niveau van de penitentiaire inrichtingen, DV&O en de politie, voor wat betreft moeilijkheden bij het transport. In de transportlijsten die de PI's ontvangen voor de zittingen de dag nadien, wordt aangeduid of de verschijningsplicht van toepassing is. Daarbij schatten zij ook in of opschaling met middelen uit de geweldsinstructie of een ordemaatregel nodig zal zijn om de gedetineerde mee te laten gaan met het transport, maar niet of die inzet effectief nodig was. Ook wordt het aantal veiligheidsincidenten in de voorbereiding op het transport door de PI's geregistreerd, alsook het aantal keer dat IBT-inzet nodig was, waarbij ook nagegaan kan worden in hoeveel van die gevallen het gaat om een gedetineerde die verschijningsplichtig is. Tabel 2 biedt een overzicht van de beschikbare data per indicator.

TABEL 2: BESCHRIJVING DATA UITVOERINGSINDICATOREN PERSPECTIEF SLACHTOFFER

SU1	Data beperkt beschikbaar. Via de data van het OM kan worden nagegaan in welke zaken de verdachte verschijningsplichtig is en het slachtoffer heeft aangegeven gebruikt te willen maken van het spreekrecht. Hierbij kan niet met zekerheid vastgesteld worden of de verdachte daadwerkelijk aanwezig is (bv. omwille van wijzigingen na dagvaarding) en of het slachtoffer effectief het spreekrecht op zitting heeft uitgeoefend. De gegevens kunnen mogelijk wel gebruikt worden voor een voorzichtige inschatting.
SU2	Data niet voorhanden. De data van SHN biedt geen volledig overzicht en kan leiden tot vertekeningen.
SU3	Data niet voorhanden.
SU4	Data niet voorhanden. SHN houdt wel bij welke slachtoffers zij ondersteunen in het aanvragen van bijzondere maatregelen, maar daaruit kan niet worden afgeleid welke maatregelen, om welke reden dit aangevraagd wordt, en of de maatregel werd toegekend door de rechter.
SU5	Data beschikbaar. De PI's registreren het aantal veiligheidsincidenten via de incidentenbeschikkingen in Tulp Selectie. Daarbij wordt ook vermeld wanneer het incident plaatsvond in het kader van de verschijningsplicht. In Zenya wordt tekens een IBT-formulier ingevoerd, waar IBT-inzet bij het transport wordt geregistreerd. In dit formulier dient verplicht aangegeven te worden of de verschijningsplicht geldt. Hierin worden ook het aantal en de vorm van de geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen geregistreerd, alsook hoelang de inzet heeft geduurd en hoeveel personeelsleden hierbij betrokken waren.
SU6	Data niet voorhanden.

Wat betreft de impactindicatoren kan vastgesteld worden dat registratie volledig ontbreekt. Er is daarnaast in Nederland beperkt wetenschappelijk onderzoek gedaan naar hoe slachtoffers die gebruikmaakten van het spreekrecht de houding van de aanwezige verdachte ervaren (Kragting e.a., 2022). De uitkomsten van dit onderzoek kunnen niet worden gebruikt als nulmeting.

Aanvullend benodigde registratiegegevens

Op basis van bovenstaande analyse, is aanvullende registratie van gegevens noodzakelijk. Dit is vooral zo voor de uitvoeringsindicatoren (met uitzondering van SU5, waarvoor al de nodige registratie gebeurt). Hieronder wordt opgesomd welke aanvullende data wenselijk zou zijn. Dit betekent wel dat de relevante partijen bereid en in staat moeten zijn om extra gegevens bij te houden die (deels) voor hun eigen bedrijfsvoering niet onmiddellijk relevant zijn. Dit kan organisatorische belasting met zich meebrengen, bijvoorbeeld wanneer

informatie op verschillende tijdstippen of plaatsen, door verschillende mensen, moet worden bijgehouden of ingevoerd. Bovendien kan dit aanpassing van registratiesystemen vergen, waarvoor mogelijk extra financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld. Als compromis kan ervoor worden gekozen om aanvullende gegevens slechts op enkele locaties en gedurende een beperkte tijd te registreren, maar dan moet worden aanvaard dat een landelijk beeld niet kan worden geschetst.

Wat betreft SU1 tot en met SU5 zouden rechtbanken kunnen registreren in welke zaken de verschijningsplicht van de verdachte geldt, of de verdachte in persoon aanwezig is tijdens de zitting, en of het slachtoffer gebruik heeft gemaakt van het spreekrecht in persoon. Ook kan op het niveau van de rechtbanken worden bijgehouden in welke zaken er een verzoek kwam, vanuit de verdachte dan wel het slachtoffer, om de verschijningsplicht op te heffen en of de rechter al dan niet is ingegaan op dat verzoek. Daarnaast kunnen zij registreren wanneer bijzondere maatregelen worden aangevraagd door het slachtoffer of de nabestaanden, of de rechter deze toekent, en welke concrete maatregelen dit dan zijn. Voor SU6 kan de parketpolitie het aantal incidenten op zitting waarbij zij hebben moeten tussenkomen registreren, en hierbij ook aanduiden of het gaat om een incident met een verdachte die al dan niet verschijningsplichtig is. Het is niet mogelijk om te registreren in welke mate de verdachte een negatieve houding aanneemt, wanneer dit op zichzelf niet heeft geleid tot een interventie door de parketpolitie.

Aanvullend benodigd onderzoek

Een deel van de uitvoeringsindicator SU6, alsook alle impactindicatoren, lenen zich niet tot registratie. Hiervoor is aanvullend onderzoek aangewezen. Voor al deze indicatoren lijkt een bevraging (kwalitatief en/of kwantitatief) van slachtoffers (of nabestaanden) over hun subjectieve ervaring het meest relevant. Dit kan gaan om explorerend onderzoek, via kwalitatieve interviews met een beperkte steekproef van slachtoffers, dan wel met een grootschaliger kwantitatief onderzoek met een grotere steekproef, door middel van schriftelijke vragenlijsten.

4.3 Verdachten

De aanname is dat de verschijningsplicht leidt tot inscherping van het delictsbesef en daarmee het risico op recidive zal verminderen, enerzijds omdat de verdachte door aanwezig te zijn tijdens het uitoefenen van het spreekrecht van het slachtoffer (of nabestaande) zich bewuster zal worden van de impact die het feit heeft gehad. Anderzijds doordat officieren van justitie en rechters inzicht kunnen geven in het bewijsmateriaal, respectievelijk motiveren waarom een straf wordt opgelegd, waardoor de ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt vergroot.

Uitvoeringsindicatoren

- Mate waarin het slachtoffer (of nabestaanden) het spreekrecht heeft uitgeoefend en op welke wijze, in persoon of schriftelijk (VU1).
- Wijze waarop de officier van justitie nader inzicht heeft verschaft in welk bewijsmateriaal er is (VU2).
- Wijze waarop de rechter het oordeel en de strafmaat heeft gemotiveerd (VU3).
- Wijze waarop de officier van justitie en de rechter de verdachte hebben geconfronteerd met het strafbare feit (VU4).

Impactindicatoren

- Mate waarin de verdachte door het uitoefenen van het spreekrecht in diens bijzijn zich realiseert wat de impact van het feit op het slachtoffer (of nabestaanden) is geweest (VI1).
- Impact op de verdachte door het verkrijgen van inzicht in de overwegingen van de officier van justitie (VI2).
- Impact op de verdachte van het verkrijgen van inzicht in de overwegingen van de rechter bij het komen tot een oordeel en de strafmaat (VI3).
- Mate waarin de verdachte procedurele rechtvaardigheid ervaart (VI4).
- Mate waarin de verdachte gevoelens van schaamte of schuld ervaart (VI5).
- Mate waarin het recidiverisico wordt verkleind (VI6).

Informatiebronnen

Beschikbare bronnen

Wat betreft de uitvoeringsindicatoren, gelden dezelfde obstakels die reeds vermeld werden in paragraaf 4.2. Het is, op basis van de huidige registratie, deels mogelijk om te bepalen of het slachtoffer diens spreekrecht heeft uitgeoefend, en zo ja, in welke vorm, en of de verdachte effectief aanwezig was. De meest relevante data wordt hiervoor verzameld door het OM, aangezien zij registreren of een verdachte verschijningsplichtig is en of een slachtoffer heeft gevraagd om het spreekrecht uit te oefenen, maar die registratie gebeurt op het moment van de dagvaarding van de verdachte en de oproeping voor de zitting van het slachtoffer. Wijzigingen achteraf en de feitelijke situatie tijdens de zitting worden niet bijgehouden (VU1). Voor de overige uitvoeringsindicatoren (VU2 - VU4) worden geen relevante gegevens geregistreerd op dit moment.

Er zijn geen gegevens beschikbaar voor de impactindicatoren VI1 tot en met VI5. Gezien deze gaan om de subjectieve beleving, perceptie en emoties van verdachten, is het ook niet mogelijk om deze te laten registreren door officiële instanties. Gegevens ten aanzien van recidive (VI6) worden bijgehouden door het WODC. Deze gegevens kunnen op geaggregeerd niveau inzicht geven in mogelijke verschuivingen ten aanzien van feiten waarop de verschijningsplicht van toepassing is. Het is echter onmogelijk om eventuele ontwikkelingen die zich de komende jaren voordoen, specifiek te relateren aan de verschijningsplicht.

Aanvullend benodigde registratiegegevens

Enkel de uitvoeringsindicator VU1 zou kunnen geregistreerd worden door rechtbanken (zie paragraaf 4.2). Bij de overige indicatoren is registratie van gegevens niet mogelijk.

Aanvullend benodigd onderzoek

De uitvoeringsindicatoren VU1 tot en met VU4 zouden op zaaksniveau kunnen worden gemeten door middel van een bevraging (interviews of korte survey) van verdachten. Alternatief of aanvullend kan observatieonderzoek tijdens inhoudelijke zittingen bij strafzaken informatie verschaffen over uitvoeringsindicatoren VU2 en VU3. Uitvoeringsindicator VU3 kan alternatief of aanvullend onderzocht worden via een jurisprudentieanalyse van rechterlijke uitspraken, waarbij aangetekend moet worden dat dit pas zinvol is wanneer de verschijningsplicht ook voor uitspraakzittingen gaat gelden.

De impactindicatoren VI1 tot en met VI5 kunnen in kaart worden gebracht door middel van een bevraging van verdachten. Dit kan via semigestructureerde interviews bij een kleine steekproef van verdachten of via een breder uitgezette vragenlijst. Ten aanzien van de impactindicator VI6 kan theoretisch worden gedacht aan het bevragen van verdachten, bijvoorbeeld door onderdelen van de OxRec voor te leggen waar de aanwezigheid tijdens de rechtszitting of uitspraakzitting een mogelijk effect op zou kunnen hebben. Om daadwerkelijk een impact te kunnen meten zou echter vergeleken moeten worden met de situatie voorafgaand aan de rechtszaak. Dit brengt echter weer nieuwe methodische en uitvoeringstechnische problemen met zich mee, terwijl niet te verwachten valt dat het effect van aanwezigheid meetbaar zal zijn. De conclusie is derhalve dat deze impactindicator (VI6) niet op zinvolle wijze kan worden gemeten.

4.4 Strafproces

De aanname is dat de aanwezigheid van de verdachte tijdens zowel de inhoudelijke zitting als de uitspraakzitting de kwaliteit van het strafproces verbetert, omdat het officieren van justitie en rechters een beter beeld verschaft van de verdachte en de mogelijkheid biedt om nadere vragen te stellen, hetgeen past in een verschuiving naar een meer contradictoir strafproces.

Uitvoeringsindicatoren

- Wijze waarop officieren van justitie en rechters zich een beeld vormen van de verdachte (PU1).
- Wijze waarop officieren van justitie en rechters omgaan met mogelijke vooroordelen ten opzichte van aanwezige verdachten, tijdens inhoudelijke zittingen (PU2).
- Mate waarin officieren van justitie en rechters rechtstreeks vragen stellen aan de aanwezige verdachte (PU3).
- Mate waarin verdachten vragen beantwoorden en zich bijvoorbeeld niet beroepen op zwijgrecht, of anderszins weigeren mee te werken (PU4).
- Wijze waarop rechters tijdens uitspraakzittingen de overwegingen en strafmaat motiveren (PU5).
- Mate waarin verdachten het verloop van het strafproces en het oordeel van de rechter accepteren (PU6).

Impactindicatoren

- • Verbeteren van de kwaliteit van het strafproces (PI1).
- • Verbeteren van de kwaliteit van de motivatie van het rechterlijk oordeel (PI2).
- • Verminderen van de kans op recidive (PI3).

Informatiebronnen

Beschikbare bronnen

Er zijn ten aanzien van de vraag of de kwaliteit van het strafproces verbetert wanneer de verdachte in persoon aanwezig is, geen bronnen beschikbaar. Wel is er in algemene zin veel onderzoek gedaan naar de invloed van vooroordelen die een rol kunnen spelen bij officieren van justitie en rechters, die mogelijk versterkt kunnen worden door de aanwezigheid van de verdachte, maar deze kunnen niet worden gebruikt als nulmeting.

Aanvullend benodigde registratiegegevens

Registratiegegevens zijn in deze context niet relevant.

Aanvullend benodigd onderzoek

De uitvoeringsindicatoren PU1 tot en met PU5, alsmede de impactindicatoren PI1 en PI2 kunnen worden onderzocht door officieren van justitie en rechters te bevragen. De uitvoeringsindicatoren PU3 tot en met PU5 kunnen alternatief of aanvullend worden onderzocht door middel van observaties van strafprocessen (zie ook VU2 en VU4). De uitvoeringsindicator PU5 kan alternatief of aanvullend worden gemeten door rechterlijke uitspraken te onderzoeken, waarbij opnieuw aangetekend dat dit pas zinvol is wanneer de verschijningsplicht ook voor uitspraakzittingen gaat gelden (zie ook VU3). De uitvoeringsindicator PU6 kan worden onderzocht door verdachten te bevragen (zie ook VI4). Ten aanzien van impactindicator PI3 is in paragraaf 4.3 al aangegeven dat deze niet op zinvolle wijze kan worden gemeten.

De impactindicatoren PI1 en PI2 betreffen daarenboven een normatieve vraagstelling: wanneer kan men spreken van een 'verbetering van de kwaliteit'? Welke elementen bepalen de kwaliteit en hoe wordt bepaald of deze elementen in meer of mindere mate aanwezig zijn? De vraag is hierbij ook of de unieke invloed van de verschijningsplicht hierin zuiver gemeten kan worden. Mogelijk zijn verschillen ook toe te wijden aan andere factoren, zoals het al dan niet vrijwillig aanwezig zijn (zelfs als de verschijningsplicht geldt). Daarenboven lijkt 'de kwaliteit van het strafproces' te abstract om meetbaar te zijn. De kwaliteit van de motivatie van het rechterlijk oordeel zou wel meetbaar kunnen zijn, indien goed vooraf bepaald worden welke elementen aanwezig moeten zijn om te spreken van een meer of minder kwaliteitsvolle motivatie.

4.5 Samenleving

De aanname ten aanzien van effecten op de samenleving is dat de verschijningsplicht, door middel van een openbaar strafproces, bijdraagt aan herbevestiging van maatschappelijke normen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, wordt een dergelijke doelstelling inderdaad gekoppeld aan de maatschappelijke functie van het strafrecht. Dat kan ook betrekking hebben op individuele strafzaken die de samenleving ernstig hebben geschokt. Wat vanuit het perspectief van de maatschappij, dat wil zeggen burgers die niet op enigerlei wijze direct of indirect betrokken zijn bij de zaak in kwestie, de aan- of afwezigheid van de verdachte toevoegt, valt moeilijk op zinvolle wijze te evalueren. Een mogelijke invalshoek die hier zou kunnen worden gekozen is het bevragen van burgers over hoe zij aankijken tegen de vraag of een verdachte tijdens het strafproces al dan niet aanwezig moet zijn en of dit bijdraagt aan de maatschappelijke acceptatie van de rechtsgang en de perceptie over de legitimiteit van justitie. Ongeacht de uitkomst daarvan, biedt dat geen inzicht in de vraag of de verschijningsplicht vanuit maatschappelijk perspectief toegevoegde waarde heeft. Eventueel zouden externe toeschouwers van strafrechtzittingen, zowel zittingen waarbij de verdachte aan- als afwezig is, bevraagd kunnen worden naar hun perceptie van procedurele rechtvaardigheid, zowel voor verdachte als slachtoffer, en de legitimiteit van justitie. Maar ook hier is het moeilijk om na te gaan in welke mate de verschijningsplicht op zich invloed heeft gehad op die perceptie.

Er zou nog een stapje verder gegaan kunnen worden, waar men inzet op het uitvoeren van sociaalwetenschappelijk empirisch onderzoek waar burgerparticipanten video's bekijken van een zitting (dit kan eventueel zelfs in Virtual Reality) waarin bepaalde condities worden gemanipuleerd. Bijvoorbeeld, in één video is de verdachte aanwezig, in de andere niet. De houding van de verdachte kan ook gemanipuleerd worden als conditie. Participanten krijgen dan willekeurig één video te zien met een specifieke conditie (of combinatie), waarna gepeild kan worden naar hun gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid, vertrouwen

in justitie, en gevoelens van gerechtigheid. Dit zou mogelijk ook inzicht kunnen verschaffen in de mate waarin het aan- of afwezig zijn van de verdachte, én de meegaande of tegenwerkende houding van een verdachte, een rol kunnen spelen. Dit betreft echter een afzonderlijk empirisch rechtspsychologisch onderzoek, en zal op zichzelf dus niet de invoering van de verschijningsplicht en de invloed daarvan op de maatschappij evalueren.

4.6 Impact voor uitvoeringsorganisaties

Een voorzien neveneffect is dat invoering van de verschijningsplicht zal leiden tot extra uitvoerende werkzaamheden voor rechtbanken, de DJI, het OM, de DV&O en de politie, alsmede tot verlenging van de tijdsduur van (met name) uitspraakzittingen. Daarnaast kan het aantal extra vervoersbewegingen negatief uitwerken op de (verkeers)veiligheid van omwonenden.

Impactindicatoren

- Mate waarin sprake is van zittingen waarvoor de verschijningsplicht geldt (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI1).
- Mate waarin verdachten verschijnen in gevallen waarin dat niet verplicht is (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI2).
- Mate waarin het aantal vervoersbewegingen van en naar rechtbanken toeneemt (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI3).
- Mate waarin verdachten weigeren te verschijnen en onder dwang naar de zitting moeten worden gevoerd (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI4).
- Mate waarin rechters gebruik maken van de uitzonderingsgrond voor de verschijningsplicht (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI5).
- Mate waarin wordt gekozen voor het online bijwonen van de zittingen (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI6).
- Mate waarin in de rechtbank maatregelen moeten worden getroffen om ongewenste confrontatie tussen slachtoffer (of nabestaanden) en de verdachte te voorkomen (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI7).
- Mate waarin extra bewegingen in de rechtbank benodigd zijn (begeleiding verdachten van en naar de zittingszaal) (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI8).
- Mate waarin de tijdsduur van de rechtszittingen wordt vergroot (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting) (UI9).
- Mate waarin de (verkeers)veiligheid voor omwonenden in negatieve zin wordt beïnvloed als gevolg van extra vervoersbewegingen (UI10).
- Aantal incidenten met verdachten in de PI, voorafgaand aan het vervoer naar de zitting (UI11).
- Aantal incidenten tijdens het vervoer (UI12).
- Aantal incidenten op zitting (UI13).
- Mate waarin nazorg door DJI nodig is aan een verdachte na terugkomst van zitting (UI14).
- Aantal keer dat een vervoer bij verschijningsplichtige verdachten wordt gestaakt/niet kan plaatsvinden (UI15).

Informatiebronnen

Beschikbare bronnen

Een brede werkgroep van instanties heeft in het kader van een analyse van de impact van de invoering van de verschijningsplicht, een reeks gegevens verzameld. Daarbij moet worden aangetekend dat deze voor een deel slechts schattingen waren, aangezien indicatoren deels niet werden geregistreerd en het doorgaans ook niet mogelijk bleek om een onderscheid te maken tussen verdachten van feiten waarop de verschijningsplicht betrekking zou hebben die zich in voorlopige hechtenis bevonden, versus degenen waarvoor dat niet gold en dus ook de verplichting van aanwezigheid niet. Navolgend wordt het complete overzicht gegeven, hoewel niet alle factoren direct relevant zijn voor het evaluatieonderzoek.

- Registratiegegevens omtrent het aantal zaken waarin een of meer spreekrechtwaardige delicten ten laste zijn gelegd (Raad voor de Rechtspraak, gemiddeld aantal zaken 2015-2020, geen onderscheid tussen verdachten al dan niet in hechtenis).
- Aantal dagen waarop een spreekrechtwaardige zaak inhoudelijk behandeld wordt (Raad voor de Rechtspraak, gemiddelde over 2015-2021, geen onderscheid tussen verdachten al dan niet in hechtenis).
- Gemiddeld aantal eindvonnissen per jaar in spreekrechtwaardige delicten (indicatie door de Raad voor de Rechtspraak op basis van referentietabellen Justid. Gemiddelde over 2015-2020, geen onderscheid tussen verdachten al dan niet in hechtenis).

- Aantal verdachten per jaar in voorlopige hechtenis (gemiddelde op basis van instroomcijfers DJI 2016-2019, geen onderscheid tussen feiten waarvoor verschijningsplicht al dan niet geldt).
- Aantal verdachten per jaar dat op enig moment in voorlopige hechtenis verbleef (idem).
- Aantal verschijningsplichtige verdachten in voorlopige hechtenis (schatting).
- Aantal verdachten in voorlopige hechtenis voor een zaak waarin een of meer spreekrechtwaardige delicten ten laste zijn gelegd.
- Aandeel verschijningsplichtige verdachten dat nu al aanwezig is op inhoudelijke zittingen (schatting).
- Aandeel verschijningsplichtige verdachten dat nu al aanwezig is bij de uitspraakzitting (schatting).
- Aantal inhoudelijke behandelingen waarvoor extra vervoer nodig is (schatting op basis van het gemiddeld aantal zittingsdagen).
- Aantal uitspraakzittingen waarvoor extra vervoer nodig is (schatting).
- Totaal aantal zittingen waarvoor extra vervoer nodig is door de verschijningsplicht (schatting).
- Aantal IBT-inzetten dat nodig is bij het vervoer naar de rechtbank van verschijningsplichtige verdachten (gevangeniswezen). Deze gegevens worden pas sinds de invoering van de verschijningsplicht bijgehouden.
- Aantal zaken dat spreekrechtwaardig én verschijningsplichtig is, op basis van delictcodes, voor zover slachtoffers ondersteuning hebben gevraagd (SHN).
- Aantal gevallen waarin slachtoffers verzoeken om beschermingsmaatregelen, voor zover zij daarbij ondersteuning hebben gevraagd (SHN).

Aanvullend benodigde registratiegegevens

Een aantal gegevens zal nader moeten worden geregistreerd, aangezien die momenteel voor zover bekend niet worden bijgehouden. Daarbij gaat het om UI1, UI2, UI6, die in principe door de DJI zouden kunnen worden geregistreerd. UI7 en UI9 zouden mogelijk kunnen worden geregistreerd door de rechtbanken. Voor UI8 geldt dat de parketpolitie deze gegevens kan bijhouden. Omtrent variabele UI10 kan informatie worden bijgehouden door de DV&O, in de vorm van ongevallen waarbij voertuigen die verdachten transporteren betrokken zijn en bijvoorbeeld de mate waarin snelheidsovertredingen worden gemaakt.

Aanvullend benodigd onderzoek

De benodigde registratiegegevens kunnen niet onafhankelijk door externe onderzoekers worden verzameld middels nader onderzoek. Dit zou alleen voor variabele UI10 in principe kunnen plaatsvinden door middel van een survey die wordt uitgezet bij burgers die woonachtig zijn langs routes die veelvuldig worden gebruikt door voertuigen waarmee verdachten worden getransporteerd, om hun beleving in kaart te brengen.

4.7 Tot slot

Dit hoofdstuk heeft duidelijk gemaakt dat een aanzienlijk deel van de geïdentificeerde uitvoeringsindicatoren, en nagenoeg alle impactindicatoren, subjectief van aard zijn en zich moeilijk laten registreren. Dat blijkt ook uit een analyse van de reeds beschikbare data bij de ketenpartners: voor slechts enkele uitvoeringsindicatoren worden momenteel reeds relevante data bijgehouden. De registratie van enkele extra gegevens op het niveau van het OM en de rechtbank zou ertoe kunnen leiden dat een aantal andere, maar niet alle, uitvoeringsindicatoren eveneens in kaart gebracht kunnen worden.

Voor de impactindicatoren lijkt aanvullende registratie door ketenpartners niet raadzaam, daar het gaat over subjectieve indrukken tijdens de zitting, dan wel over ervaringen en emoties in hoofde van slachtoffers en verdachten. Bijgevolg is aanvullend (wetenschappelijk) onderzoek nodig om enigszins uitspraken te kunnen doen over het al dan niet bereiken van de met de invoering van de verschijningsplicht beoogde effecten. Hier zal in het volgende hoofdstuk verder op worden ingegaan.

Ten aanzien van de impact op de betrokken instanties geldt dat de benodigde specifieke informatie op dit moment slechts deels voorhanden is of pas recent wordt bijgehouden, waardoor de bruikbaarheid voor een nulmeting beperkt is. De gevraagde informatie kan in principe worden bijgehouden door één of meer instanties, maar daarbij moet worden aangetekend dat dit een aanzienlijke inspanning zal vergen, en het de vraag is of het verkrijgen van een landelijk dekkend beeld een realistisch streven is en of in plaats daarvan moet worden gekozen voor een afbakening tot een (kleine) selectie van arrondissementen waar de bereidheid tot registratie aanwezig is.

5 Onderzoeksdesign

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de mogelijke onderzoeksdesigns, of combinaties daarvan, die zouden kunnen worden gekozen om de evaluatie uit te voeren, en de voor- en nadelen bij het in kaart brengen van de verschillende beoogde effecten van de verschijningsplicht. Een onderzoeksdesign kan vervolgens bestaan uit één specifieke methode van gegevensverzameling, zoals het afnemen van kwalitatieve interviews of het werken met registratiegegevens, maar veelal zal sprake zijn van een combinatie van methodieken.

Een deel van deze designs is niet geschikt om de doelstellingen van de verschijningsplicht in den brede te evalueren, maar richt zich vooral op één specifieke doelstelling. Deze moeten dan ook worden gezien als mogelijk onderdeel van een *mixed-methods* design, waarbij de verschillende doelstellingen van de verschijningsplicht met uiteenlopende gegevens worden geëvalueerd. We tekenen daarbij op voorhand aan benaderingen allemaal specifieke sterkten en zwakten kennen, ook als het gaat om bewerkelijkheid in de zin van de gevraagde inspanning, kosten en doorlooptijd. Deze praktische randvoorwaarden spelen uiteraard een belangrijke rol, maar zijn hier nog slechts in meer algemene termen aangegeven.

In paragraaf 5.2 wordt om te beginnen ingegaan op het klassieke longitudinale design. Vervolgens komt in paragraaf 5.3 de mogelijkheid van een cross-sectionele benadering aan de orde. Paragraaf 5.4 gaat in op de mogelijkheid om te werken met een experimenteel design, gevolgd door de optie om observaties te verrichten tijdens rechtszaken (paragraaf 5.5), of bredere casestudies uit te voeren (paragraaf 5.6), dan wel te kiezen voor een mixed-methods design (paragraaf 5.7). In paragraaf 5.8, tot slot, wordt een concreet voorstel gedaan voor het uit te voeren evaluatieonderzoek.

5.2 Longitudinaal design

In kwantitatief evaluatieonderzoek is de meest gangbare methode om te kiezen voor een longitudinaal design, waarbij idealiter een nul- en éénmeting wordt uitgevoerd. In dat geval kunnen cijfermatige gegevens op beide momenten worden vergeleken en kan worden nagegaan of waargenomen veranderingen statistisch significant zijn. Cijfermatige gegevens kunnen worden ontleend aan registraties die worden bijgehouden door relevante instanties, of actief worden verzameld door middel van enquêtes. Wanneer die niet of onvoldoende beschikbaar zijn en het afnemen van vragenlijsten niet mogelijk is, kan als alternatief worden gekozen voor kwalitatieve interviews, waarin wordt nagegaan in hoeverre ervaringsdeskundigen veranderingen zien ten opzichte van de 'oude' situatie. In die gevallen wordt om praktische redenen gekozen voor alleen een nameting en is strikt wetenschappelijk gesproken geen sprake van een longitudinaal design. In principe is het overigens wel mogelijk om in een nulmeting verwachtingen in kaart te brengen en vervolgens in een nameting te inventariseren of deze zijn uitgekomen, maar dit is uitvoeringstechnisch bewerkelijker omdat dan idealiter dezelfde personen moeten worden bevraagd, en bovendien lastiger wanneer er een langere periode tussen beide metingen zit. De toegevoegde waarde ten opzichte van de inspanning, is dan ook gering.

Van de verschijningsplicht worden uiteenlopende effecten verwacht, voor slachtoffers, verdachten, de officier van justitie en de rechter, alsmede ten aanzien van de kwaliteit van het strafproces en de maatschappij en tot slot voor de uitvoeringsorganisaties. Het voorgaande hoofdstuk heeft laten zien dat slechts met betrekking tot het laatste een aantal cijfers voorhanden is omtrent de nulsituatie, dat wil zeggen, voordat de verschijningsplicht op 1 juli 2024 inging, met daarbij wel een aantal beperkingen, namelijk dat deze voor een deel zijn gebaseerd op schattingen.

Ten aanzien van de andere verwachtte effecten, dat wil zeggen de inhoudelijke aannames, zijn waar het gaat om de verschijningsplicht geen registratiegegevens beschikbaar die een vergelijking met een nulsituatie mogelijk maken. In die zin is een longitudinaal design niet 'zuiver' uitvoerbaar. Een compromis kan daarbij zijn dat de verschijningsplicht voor de inhoudelijke zittingen betrekkelijk recent is ingevoerd, waardoor een evaluatieonderzoek, wanneer het nog dit jaar wordt gestart, met mitsen en maren zou kunnen worden opgevat als een nulmeting. In dat geval zou twee jaar later kunnen worden vergeleken met deze uitkomsten. Dit zou wel betekenen dat de toezegging aan de Kamer dat de verschijningsplicht in 2026 zou worden geëvalueerd moet worden heroverwogen, aangezien de tijdsperiode tussen beide meetmomenten daarmee tamelijk kort wordt. Wel zou het mogelijk zijn om een nulmeting uit te voeren in het geval de verschijningsplicht ook wordt ingevoerd voor de zitting waarop uitspraak wordt gedaan.

5.3 Cross-sectioneel design

Een alternatieve benadering om de verschijningsplicht te evalueren is niet een vergelijking in de tijd te maken, maar een vergelijking tussen feiten waarop de verschijningsplicht betrekking heeft en dezelfde feiten waarbij de verdachte niet verplicht is om aanwezig te zijn. De verschijningsplicht is immers beperkt tot verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden. Dit biedt derhalve de mogelijkheid om effecten van de verschijningsplicht te vergelijken tussen deze beide groepen. Een belangrijk voordeel van deze aanpak is dat het niet nodig is om over gegevens over de nulsituatie te beschikken, aangezien de groep verdachten waarvoor de verschijningsplicht niet geldt, namelijk degenen die zich niet in voorlopige hechtenis bevinden, maar wel strafbare feiten hebben gepleegd waarop de verschijningsplicht van toepassing is, als controlegroep wordt gebruikt. Een ander voordeel is dat het onderzoek kan worden beperkt tot een selectie van arrondissementen en dat geldt ook voor de tijdsperiode waarin gegevens moeten worden verzameld, waarbij wel als voorwaarde geldt dat er voldoende aantallen rechtszaken zijn behandeld die betrekking hebben op de relevante strafbare feiten. De belangrijkste uitdaging is in dit design om de controlegroep en de groep waarvoor de verschijningsplicht geldt, zo optimaal mogelijk te matchen.

Dit design biedt met name mogelijkheden om door bevraging vanuit het perspectief van het slachtoffer de verschijningsplicht te evalueren, bijvoorbeeld op de punten van de afwezigheid van de verdachte wanneer spreekrecht wordt uitgeoefend, de mate waarin slachtoffers het spreekrecht juist niet in aanwezigheid van de verdachte wensen uit te oefenen, en de mate waarin een bijdrage aan het emotionele herstel van het slachtoffer wordt ervaren in situaties waarin de verdachte wel of niet aanwezig is. Voorts kan op deze wijze vanuit het perspectief van de officier van justitie en rechter, dat wil zeggen de veronderstelde betere indruk die wordt verkregen van de verdachte, alsmede de (ervaren) kwaliteit van het contradictoire strafproces, worden geëvalueerd. Ten derde kan op zaaksniveau in kaart worden gebracht wat de uitvoeringstechnische consequenties zijn, hoewel het wel een forse inspanning vraagt van de betrokken organisaties om dergelijke gegevens bij te moeten houden. Daarbij geldt dus wel het voordeel dat dit kan worden beperkt tot een deel van de arrondissementen en in de tijd, waarbij wel een voldoende aantal behandelde relevante strafzaken binnen een gekozen tijdsperiode moet zijn behandeld.

Een cross-sectioneel design leent zich daarentegen waarschijnlijk minder goed voor een evaluatie vanuit het perspectief van de verdachte. De reden daarvoor is dat de 'zwaarte' van de verdachten die zich niet in voorlopige hechtenis bevinden kan afwijken van degenen voor wie dat wel geldt. De vraag is dan ook in hoeverre daarvoor middels statistische methoden kan worden gecontroleerd. Dat lijkt op voorhand gecompliceerd, aangezien slechts voor een beperkt aantal variabelen die een indicatie bieden van de 'zwaarte' kan worden gecontroleerd, zoals de aan- of afwezigheid van een strafblad, of psychische problematiek, leeftijd, geslacht en etniciteit. Deze gegevens moeten bovendien beschikbaar zijn of worden bijgehouden.

5.4 Experimenteel design

Zoals in hoofdstuk 3 werd beschreven, biedt een experimenteel design de mogelijkheid om het probleem van de (on)vergelijkbaarheid van individuele strafzaken en de achtergronden van de verdachten op te lossen (Bielen, Marneffe & Mocan, 2021). Deze variabelen kunnen immers constant worden gehouden, terwijl alleen wordt gevarieerd op de factoren die geëvalueerd moeten worden. Een experimenteel design zou kunnen worden toegepast om in kaart te brengen welke invloed de aanwezigheid van de verdachte heeft op de oordeelsvorming door de officier van justitie en de rechter en mogelijk ook om na te gaan wat het effect van de houding van verdachten tijdens het strafproces is op slachtoffers. Deze methode leent zich echter minder goed voor het evalueren van de verschijningsplicht vanuit het perspectief van de verdachte.

Een experiment zou de vorm kunnen krijgen van het (in verkorte vorm) 'naspelen' van een zitting, in verschillende varianten. Bijvoorbeeld zittingen waarbij de verdachte niet aanwezig is; een zitting waarbij de verdachte zich vijandig of non-verbaal ongeïnteresseerd gedraagt; en een zitting waarin de verdachte coöperatief is. De opname van deze zittingen zou kunnen worden afgespeeld voor, bijvoorbeeld, rechters en officieren van justitie in opleiding, waarna vragen worden gesteld. Met betrekking tot het perspectief van slachtoffers is het vanuit ethische overwegingen niet wenselijk om dit met ervaringsdeskundigen te doen.

Een deels experimenteel design heeft vanzelfsprekend ook diverse nadelen. Om te beginnen is het een meer academische exercitie die geschikter is om de plausibiliteit van de aannames nader te onderzoeken, dan om vast te stellen hoe de verschijningsplicht in de praktijk functioneert. De deelnemers aan het experiment zijn immers niet zelf procespartij, maar beoordelen slechts het verloop van de zitting. Een tweede nadeel is dat

het experiment zeer waarschijnlijk niet kan worden uitgevoerd met zittende rechters of officieren van justitie, of slechts met een klein aantal, vanwege de hoge werkdruk waarmee zij te maken hebben. Dat laatste valt overigens ook te verwachten wanneer het experiment wordt uitgevoerd met officieren van justitie en rechters die nog in opleiding zijn. Verder is het de vraag in welke mate de bevindingen representatief zijn voor het perspectief van slachtoffers, wanneer ervoor wordt gekozen om in plaats daarvan willekeurige respondenten – zonder slachtofferervaring als het gaat om gewelds- of zedendelicten – te kiezen. Tot slot geldt het praktische bezwaar dat de uitvoering van een dergelijk experiment bewerkelijk is en een aanzienlijke financiële investering vergt, waarbij de vraag kan worden gesteld of die opweegt tegen de opbrengsten.

5.5 Observaties

Een volgende benadering die we hier bespreken is het uitvoeren van observaties tijdens rechtszittingen. Deze methode vormde bijvoorbeeld ook een onderdeel van een recent onderzoek naar het spreekrecht (Kragting e.a., 2022).

Observaties bieden met name de mogelijkheid om een indruk te krijgen van het verloop van de rechtszitting en deze te vergelijken tussen zittingen waar de verdachte wel aanwezig is, en waar dat niet het geval is. Ook kan een indruk worden verkregen van de houding van de verdachte. Het nadeel is dat het uitvoeren van observaties veel tijd en inspanning vergt en slechts een beperkt aantal zaken kan worden geobserveerd. Kragting en collega's (2022) konden, in een tijdsbestek van zes maanden, bijvoorbeeld slechts 23 zaken observeren, waarvan het grootste deel in een enkel arrondissement. Met name het praktisch organiseren van observaties is bewerkelijk, te beginnen met het verkrijgen van accurate informatie omtrent wanneer relevante zittingen zijn gepland. Voorts laten cijfers zien dat zaken waarop het spreekrecht betrekking heeft gemiddeld twee zittingsdagen vergen. Daarnaast bevatten rechtszittingen, bijvoorbeeld vanwege schorsingen, regelmatig 'loze uren' die in de tijdsbesteding van onderzoekers wel meetellen. Ook factoren zoals reistijden en eventuele verblijfskosten wanneer er sprake is van meerdere (opeenvolgende) zittingsdagen, maken observaties bewerkelijk. Wanneer ook uitspraakzittingen in de observaties betrokken worden, neemt de gevraagde inspanning verder toe, niet in het minst omdat ook de onderzoekers in dat geval reistijd moeten maken voor een kortdurende zitting.

Het uitvoeren van observaties kan bovendien slechts een deel van de vragen beantwoorden waarvoor andere methoden minder geschikt zijn, met de beperking dat met deze werkwijze geen breed generaliseerbare uitkomsten kunnen worden verkregen.

5.6 Casestudies

Een evaluatie van de inhoudelijke doelstellingen van de verschijningsplicht is, zoals is uiteengezet, niet eenvoudig. Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre het volstaat om op hoofdlijnen de zeer verschillende doelstellingen van de verschijningsplicht in kaart te brengen, waarbij de effecten ten aanzien van de partijen waarop die zich richten los van elkaar worden onderzocht, of dat deze op zaaksbasis diepgaander onder de loep moeten worden genomen. Zoals in het voorgaande hoofdstuk werd geschetst beperkt een evaluatie van de inhoudelijke doelstellingen van de verschijningsplicht zich tot het in kaart brengen van de (subjectieve) ervaringen van de betrokken partijen. Wanneer zij los van elkaar worden benaderd om te worden bevraagd, geeft dat wel inzicht, maar wil dat niet zeggen dat zij bij dezelfde strafzaken betrokken waren.

Om aan dat probleem tegemoet te komen zou het uitvoeren van casestudies een mogelijkheid zijn. In dat geval kan per zaak een combinatie van aspecten worden onderzocht. Door middel van observaties kan inzichtelijk worden gemaakt wat er precies tijdens de inhoudelijke behandeling en de uitspraak gebeurt; slachtoffers, verdachten en andere partijen in het strafproces, kunnen, al dan niet in de zijlijn van de zitting, worden bevraagd omtrent hun ervaringen (middels een gesprek of een schriftelijke vragenlijst); en per zaak kan worden nagegaan welke inspanningen moesten worden verricht door de uitvoeringsorganisaties.

De nadelen van casestudies zijn, aangezien observaties er een belangrijk deel van uitmaken, vergelijkbaar met die in de voorgaande paragraaf werden beschreven. Voorts is het organiseren van dataverzameling onder de procespartijen bewerkelijk en kan niet worden uitgesloten dat één of meer partijen zullen weigeren om, bijvoorbeeld, een vragenlijst in te vullen. Verder beperkt een dergelijke benadering, diep in plaats van breed, zich noodzakelijkerwijs tot een klein aantal strafzaken, waarbij een totaal van een tiental zaken, verdeeld over zittingen waarvoor wel of geen verschijningsplicht geldt, al een goed resultaat zou zijn. De generaliseerbaarheid van de bevindingen is daarmee zeer beperkt.

5.7 Naar een mixed-methods design?

Tot slot kan worden gekozen voor een onderzoeksdesign waarin meerdere methoden worden gecombineerd. Aangezien er met betrekking tot de impact van de verschijningsplicht op de uitvoeringsorganisaties de nodige gegevens bijeen zijn gebracht voordat de verschijningsplicht inging, kunnen die, met beperkingen, op dat punt worden beschouwd als een nulmeting. Door de komende twee jaar nadere gegevens vast te leggen kan worden nagegaan welke gevolgen de verschijningsplicht in de zin van tijdsbesteding heeft gehad. Dat vergt uiteraard wel een inspanning van de desbetreffende instanties, zeker wanneer daarvan een landelijk beeld moet worden verschaft. Aangezien daarbij sprake is van een duidelijk belang, mogen we aannemen dat de bereidheid er is om informatie vast te leggen, zoals ook uit interviews naar voren kwam. Dit vergt echter wel dat op korte termijn moet worden overgegaan tot het verzamelen van de benodigde informatie in een vorm die geschikt is voor wetenschappelijke analyse, om te garanderen dat deze gegevens ook bruikbaar zijn voor de voorgenomen evaluatie. Het organiseren daarvan valt buiten het bestek van het evaluatieonderzoek, maar zou onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid moeten plaatsvinden. Een beperktere invalshoek is vanzelfsprekend ook mogelijk, namelijk door dit gedurende een kortere periode bij een selectie van arrondissementen te doen tijdens de looptijd van het evaluatieonderzoek. Dit maakt vergelijking met de landelijke cijfers die in de nulsituatie bijeen werden gebracht, wel ingewikkelder.

Ten aanzien van de ervaringen van slachtoffers (of nabestaanden), verdachten en officieren van justitie en rechters (en eventueel ook advocaten) dient bevraging plaats te vinden. Daarbij kan worden gekozen voor schriftelijke vragenlijsten of kwalitatieve interviews, waarbij de eerstgenoemde praktisch gezien het minst belastend zijn. Vanzelfsprekend kunnen daarbij ook partijen zoals de Raad voor de Rechtspraak, of Slachtofferhulp Nederland worden meegenomen om contacten te leggen met mogelijke respondenten.

Om daarnaast ook een goed inzicht te verkrijgen in het verloop van het strafproces, kan voor een deel worden teruggevallen op de indrukken die daaromtrent bij bevragingen van de procespartijen kunnen worden geïnventariseerd. Een objectiever inzicht kan worden verkregen door onderzoekers aan de hand van observatieprotocollen een aantal zittingen te laten bijwonen. Dat aantal zal echter noodzakelijkerwijs beperkt zijn en niet generaliseerbaar, maar kan wel dienen om subjectieve indrukken die de procespartijen in bevragingen naar voren brengen, te toetsen.

Elk empirisch wetenschappelijk onderzoeksdesign is in de praktijk een compromis tussen de nagestreefde betrouwbaarheid en volledigheid enerzijds, en beperkingen in tijd en middelen anderzijds. Hoe dat compromis er uiteindelijk uit zal zien, kan derhalve pas worden bepaald wanneer er duidelijkheid is omtrent dergelijke mogelijkheden en beperkingen. Desalniettemin wordt hiernavolgend alvast een suggestie voor het evaluatieonderzoek uitgewerkt. Daarbij is, in tegenstelling tot eerder in dit hoofdstuk, zeer nadrukkelijk rekening gehouden met de voor beleidsonderzoek gebruikelijke voorwaarden in de zin van doorlooptijd en financiën.

5.8 Suggestie voor uit te voeren onderzoek

De opdrachtgever heeft verzocht om een concrete handreiking te doen voor de uitvoering van de evaluatie, gegeven de uitkomsten van de beleidsreconstructie en de hiervoor geschetste mogelijke invalshoeken die voor de evaluatie kunnen worden gekozen. De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat het niet realistisch is om de evaluatie vorm te geven volgens de vereisten van de methode van *Contribution Analysis*. Vooral het verband tussen de veronderstelde mechanismen en de daaruit volgende effecten kan onvoldoende worden onderbouwd. De volgende twee voorwaarden waaraan voldaan moet zijn vanuit de methode van de *Contribution Analysis*, zijn dat de interventie geïmplementeerd moet zijn zoals omschreven in de *theory of change* en dat de veronderstelde werking van de mechanismen (en de daaruit voortvloeiende effecten) empirisch kunnen worden vastgesteld. Zoals geschetst in hoofdstuk 3 is er nagenoeg geen eerder wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de impact van de aan- of afwezigheid van de verdachte, waar het gaat om de uiteenlopende beoogde doelstellingen van de verschijningsplicht. Daarnaast geldt dat de impact op slachtoffers (bijdragen aan een begin van emotioneel herstel); de verdachte (vermindering recidiverisico); het strafproces (verbetering van de kwaliteit, kunnen stellen van vragen); en de samenleving (herbevestiging van normen) door middel van een verhoudingsgewijs kortlopend beleidsonderzoek niet objectief kan worden vastgesteld. Het zal gaan om percepties, terwijl eventuele observaties in de rechtszaal een indicatief beeld van het verloop van het strafproces kunnen toevoegen.

Een bijkomende complicatie is dat, zo is althans de inschatting die uit documenten en interviews naar voren kwam, een aanzienlijk deel van de verdachten in de strafzaken waarop de verschijningsplicht betrekking heeft, ook voor de invoering al vrijwillig aanwezig was. Het toegevoegde effect van de verplichting beperkt zich derhalve tot de groep verdachten die er anders voor zou hebben gekozen om niet te verschijnen. Die grens valt na de invoering van de verschijningsplicht moeilijker te trekken. De eerste ervaringen laten immers zien dat met goede voorlichting en enige overreding de meeste verdachten die zich in voorlopige hechtenis bevinden accepteren dat zij aanwezig moeten zijn en zich daar niet tegen verzetten. Dat staat echter niet gelijk aan een vrijwillige keuze, ook al hoeft er geen fysieke dwang te worden uitgeoefend.

De evaluatie zal daarnaast ook aandacht moeten besteden aan de vraag of het toegevoegde waarde heeft om de verschijningsplicht ook in te voeren voor de uitspraakzittingen. Zoals in hoofdstuk 3 is geschetst is er geen wetenschappelijk onderzoek voorhanden om te onderbouwen dat de veronderstelde effecten van de aanwezigheid van de verdachte tijdens de uitspraak, zich voordoen. Wel kan hier sprake zijn van een groter toegevoegd effect, omdat in de huidige situatie veel verdachten juist niet aanwezig zijn om de uitspraak in persoon aan te horen. Tegelijkertijd valt de impact van aanwezigheid tijdens een korte uitspraakzitting empirisch niet objectief aan te tonen. Of het toegevoegde waarde heeft om de verplichting uit te breiden kan dan ook slechts worden bepaald aan de hand van de inschatting van de betrokken procespartijen, waarbij vanzelfsprekend ook de te verwachten praktische uitvoeringsconsequenties moeten worden meegewogen.

Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat een evaluatie een beperkt karakter dient te krijgen. In onze optiek zou deze studie uit vier elementen kunnen bestaan, die navolgend kort worden toegelicht.

De eerste vraag in het onderzoek betreft het in kaart brengen van de cijfermatige gevolgen van de invoering van de verschijningsplicht. Daarbij gaat het enerzijds om aspecten zoals het aantal zaken waarbij de verschijningsplicht gold, of verdachten moesten worden gedwongen om aanwezig te zijn, in welke mate slachtoffers of nabestaanden gebruikmaken van het spreekrecht, enzovoorts, en anderzijds de gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties, zoals het aantal extra vervoersbewegingen, inzet van het bijstandsteam, enzovoorts. Het antwoord op deze vraag kan worden gegeven op basis van registratiegegevens. De benodigde registratiegegevens dienen daartoe wel (handmatig) te worden bijgehouden, idealiter in alle arrondissementen. Om een beeld te kunnen krijgen van ontwikkelingen zou daarmee bovendien bij voorkeur nog dit jaar mee kunnen worden gestart, zodat wanneer de evaluatie in 2026 wordt uitgevoerd een goed gevuld gegevensbestand beschikbaar is voor analyse. Wanneer beide niet mogelijk zijn, is een terugvaloptie om tijdens het evaluatieonderzoek voor een kortere periode gegevens bij te laten houden, eventueel in een selectie van arrondissementen.

De tweede vraag betreft hoe de implementatie van de verschijningsplicht gestalte heeft gekregen bij de uitvoeringsorganisaties en welke ervaringen en aandachtspunten daaruit naar voren komen. Deze vraag kan worden beantwoord aan de hand van (interne) documenten en interviews met vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties, op nationaal niveau, maar ook in de arrondissementen, waarbij kan worden gedacht aan een selectie van drie arrondissementen, verspreid over Nederland.

De derde vraag is hoe de bij het strafproces betrokken partijen de verschijningsplicht beoordelen, waarbij tevens wordt nagegaan in welke mate de verwachte effecten zich voordoen. Daarbij gaat het om slachtoffers of nabestaanden, verdachten, officieren van justitie, rechters en advocaten. Vragenlijstonderzoek is daarbij de meest efficiënte werkwijze en tevens het minst belastend voor respondenten in termen van tijdsbeslag. Het is daarbij zaak het aantal vragen zo beperkt mogelijk te houden. Voor elk van de partijen in het strafproces dient een aparte vragenlijst te worden opgesteld. De haalbaarheid staat of valt met het kunnen bereiken van de (juiste) respondenten. Dat heeft enerzijds een praktische component. Zo zou de vragenlijst aan verdachten bijvoorbeeld kunnen worden uitgereikt door medewerkers van de PI als onderdeel van de nazorg die wordt geboden als zij terugkeren van de zitting. Slachtoffers, rechters, officieren van justitie en advocaten kunnen op verschillende manieren worden benaderd, bijvoorbeeld via SHN en andere kanalen. Daarbij kan worden aangesloten bij werkwijze die is gevolgd door Kragting en collega's (2022). Anderzijds moet er wel rekening worden gehouden dat de vragenlijsten alleen worden gestuurd naar respondenten die ervaring hebben met zaken waarop de verschijningsplicht van toepassing is, om inhoudelijke vervuiling te voorkomen. Dat kan bij slachtoffers (spreekrechtwaardige zaken) en verdachten (verschijningsplichtige zaken) gemakkelijker worden gegarandeerd dan bij de overige partijen, die mogelijk niet of slechts sporadisch te maken hebben gehad met zaken waarvoor de verschijningsplicht geldt. Een inhoudelijk nadeel is hier eveneens dat niet in alle gevallen goed kan worden vastgesteld of de verdachte zonder de verschijningsplicht wel of niet aanwezig zou zijn geweest.

De vierde onderzoeksvraag heeft betrekking op de wenselijkheid en de gevolgen (inhoudelijk en uitvoeringstechnisch) van het eventueel uitbreiden van de verschijningsplicht naar de uitspraakzittingen. Daarover kunnen enkele vragen worden opgenomen in de onderdelen 2 (interviews) en 3 (vragenlijsten). Deze uitkomsten kunnen vervolgens worden besproken en verdiept in een expertmeeting met deelnemers van de relevante partijen.

We achten het mogelijk om dergelijk onderzoek binnen de tijdsspanne van een jaar af te ronden, mits de gegevensverzameling vlot verloopt. Gezien beslist werd om de invoering van de verschijningsplicht bij inhoudelijke zittingen te evalueren in 2026, twee jaar nadat maatregel van kracht ging, zou dit betekenen dat het onderzoek zou kunnen aanvangen in september 2026 en beëindigd kan worden in de tweede helft van 2027.

6 Slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk zal, in de mate van het mogelijke, een antwoord worden geboden op de verschillende onderzoeksvragen die centraal stonden in dit onderzoek. De onderzoeksvragen kunnen worden ondergebracht in drie verschillende onderdelen, namelijk 1) de reconstructie van de beleidslogica, 2) de samenstelling van de indicatoren en 3) het vormgeven van een design voor de evaluatie. Deze onderwerpen zijn per onderdeel uitgesplitst in verschillende deelvragen, die in de navolgende paragrafen worden uitgewerkt.

6.1 Onderdeel 1: reconstructie van de beleidslogica

Dit onderzoek is opgedeeld in drie onderdelen. In het eerste onderdeel is een reconstructie gegeven van de beleidslogica, hetgeen betekent dat inzichtelijk is gemaakt welke effecten zijn beoogd met de verschijningsplicht ten aanzien van het slachtoffer, de verdachte en de andere strafprocesrechtelijke deelnemers (wat zijn de aan de verschijningsplicht ten grondslag liggende doelen?), en via welke manieren deze doelen kunnen worden bereikt (wat zijn de werkzame bestanddelen?). In dit onderdeel stonden de volgende onderzoeksvragen centraal.

1. *Welke effecten worden verondersteld van de invoering van de verschijningsplicht op slachtoffers, verdachten en andere deelnemers in het strafproces en hoe hangen deze met elkaar samen?*

Op grond van de beleidsreconstructie kan worden geconcludeerd dat de wetgever met de invoering van de verschijningsplicht in de kern vier effecten heeft beoogd. Ten eerste is beoogd dat de verschijningsplicht ervoor zorgdraagt dat de effecten van het spreekrecht worden verstevigd. Op die manier zou de verschijningsplicht kunnen bijdragen aan (emotioneel) herstel van het slachtoffer. Ten tweede is met de invoering van de verschijningsplicht beoogd de verdachte moreel besef bij te brengen, namelijk doordat met de verschijningsplicht (en dus het ten overstaande van de verschillende procespartijen en publiek verantwoordelijk houden van) gevoelens van schuld en delictsbesef worden opgeroepen en normen ingescherpt. De verdachte zou daarmee, met andere woorden, moreel ter verantwoording worden geroepen. De gedachte hierachter is dat dit een bijdrage zou kunnen leveren aan het voorkomen van recidive. Dit hangt samen met het derde beoogde effect, namelijk het door de verdachte afleggen van publieke verantwoording voor het getoonde gedrag, met als gevolg dat de normen van de samenleving opnieuw worden bevestigd. Tot slot is een vierde beoogd effect dat de aanwezigheid van de verdachte ter terechtzitting een positief effect heeft op de kwaliteit van het proces. De aanname is dat wanneer de rechter en de officier van justitie zich een beter beeld kunnen vormen van de verdachte en deze kan ondervragen, hetgeen de kwaliteit van het onderzoek ter terechtzitting verbetert, wat weer zou kunnen leiden tot betere oordeelsvorming.

2. *Welke neveneffecten worden reeds voorzien, en welke zouden (onbedoeld) kunnen optreden?*

Naast de effecten die zijn beoogd met de invoering van de verschijningsplicht is een aantal mogelijke neveneffecten geïdentificeerd. Een belangrijk, en in de beleidslogica voorzien neveneffect, ziet op de implicaties van de invoering van de verschijningsplicht voor de (rechts)praktijk. Voor alle betrokken uitvoeringsinstanties geldt dat zich rondom de implementatie onduidelijkheden hebben voorgedaan, hetgeen effect heeft gehad op de implementatieprocessen (zoals ten aanzien van het hoger beroep). Daarnaast is gebleken dat de invoering voor de ene organisatie meer inhield dan werd verwacht (zoals voor het OM), terwijl bij een ander de verwachte inspanningen bleken mee te vallen (zoals bij de DJI). Hoewel slechts enkele organisaties hierover konden worden bevraagd ervaren die vooralsnog geen grote problemen en/of onverwachte neveneffecten.

Er zijn verwachtingen over het ontstaan van mogelijk neveneffecten die op het moment van schrijven nog niet aan de hand van feitelijkheden kunnen worden onderbouwd, maar die wel worden verondersteld te kunnen optreden. Een onbedoeld neveneffect dat door bijna alle uitvoeringsinstanties wordt genoemd en verwacht, is het mogelijk negatieve effect van de aanwezigheidsplicht op het slachtoffer. De verschillende betrokken uitvoeringsinstanties benoemen allemaal dat de aanwezigheid van onwelwillende verdachten een negatief effect kan hebben op het emotionele herstel van slachtoffers. Daarnaast worden ook (onbedoelde en negatieve) neveneffecten van de verschijningsplicht op het spreekrecht genoemd, zoals de mogelijkheid dat slachtoffers hiervan afzien vanwege de aanwezigheid van de verdachte. De kans op het ontstaan van negatieve neveneffecten voor slachtoffers is een belangrijke constatering, aangezien dit belang juist een prominente rol heeft gehad in de aan de wet ten grondslag liggende beleidslogica.

3. *Kan (wetenschappelijk) worden onderbouwd dat de veronderstelde (neven)effecten in onderlinge samenhang ook echt (kunnen) bestaan/plausibel en logisch zijn?*

Voor de meeste beoogde effecten en veronderstelde mechanismen is geen wetenschappelijke onderbouwing gevonden. Voor wat betreft de bijdrage aan een positief herstel van (een deel van de) slachtoffers geldt dat enige onderbouwing kan worden gevonden voor het positieve effect van het spreekrecht dat slachtoffers toekomt, maar voor een bijdrage aan slachtofferherstel vanwege de verschijningsplicht van een verdachte is geen steun in wetenschappelijke literatuur aangetroffen. Datzelfde geldt voor het publieke verantwoordelijk houden van een verdachte voor het getoonde gedrag en het veronderstelde effect daarvan op recidive: er is geen onderzoek dat een verband toont tussen schuldbesef en aanwezigheid op zitting. Gevoelens van schuld blijken wel te kunnen bijdragen aan een vermindering van recidive, maar er kan niet wetenschappelijk onderbouwd worden welke factoren oprechte schuldgevoelens bij verdachten kunnen opwekken. Ten slotte leidt het ter terechtzitting aanwezig zijn van een verdachte ook niet per definitie tot een beter beeld van de verdachte, met als gevolg een kwalitatief betere procedure en/of evenwichtiger juridische uitkomsten. Dit volgt uit wetenschappelijke studies waarin aanwijzingen te vinden zijn voor *biases* die ontstaan naar aanleiding van een instinctieve evaluatie van bepaalde (uiterlijke) persoonskenmerken, waardoor wordt teruggevallen op stereotypen. Dit kan op verschillende manieren en in verschillende mate negatieve effecten hebben op de kwaliteit van (de uitkomst van) een strafrechtelijke procedure. Training kan eraan bijdragen om dit risico te verkleinen, maar zal dit niet geheel kunnen wegnemen. Daar komt bij dat factoren zoals het hebben van werk en inkomen, een stabiele relatie en over het algemeen positieve vooruitzichten, een grotere invloed lijken te hebben op de opgelegde straffen, dan het in de ogen kunnen zien van de verdachte. Daarnaast is de vraag of de aanwezigheid van de verdachte bijdraagt aan het contradictoire karakter van het strafproces sterk afhankelijk van hoe het proces verloopt. Indien de verdachte zich recalcitrant opstelt, of omgekeerd een passieve houding aanneemt, of zich structureel beroept op diens zwijgrecht, voegt diens aanwezigheid niets toe. Tot slot werd verondersteld dat het in het openbaar afleggen van verantwoording bijdraagt aan het versterken en bevestigen van maatschappelijke normen. Daarmee wordt verwezen naar een van de abstractere doelstellingen van het strafrecht, maar of de aan- of afwezigheid van een verdachte tijdens het proces daarop invloed heeft, is niet plausibel en valt zeer vermoedelijk niet empirisch vast te stellen.

Al met al heeft de reconstructie van de beleidslogica zichtbaar gemaakt dat de vier belangrijke en beoogde effecten niet of nauwelijks zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde inzichten, waardoor een stevige fundering voor de argumenten die werden aangedragen voor de invoering van de verschijningsplicht ontbreekt. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat (onbedoelde en ongewenste) neveneffecten juist een direct, negatief effect hebben op de met de verschijningsplicht beoogde doelen, zoals ten aanzien van de gehoopte bijdrage aan het emotionele herstel van het slachtoffer. In hoeverre hiervan daadwerkelijk sprake is, moet nader worden onderzocht. Vanzelfsprekend kan worden gesteld dat de aanwezigheid van de verdachte tijdens het strafproces vanuit politiek perspectief een principekwestie is, ongeacht of daarvan effecten uitgaan, maar dan vervalt daarmee ook de noodzaak van een evaluatie.

6.2 Onderdeel 2: samenstellen van indicatoren

Het tweede onderdeel omvat het identificeren en operationaliseren van meetbare indicatoren die zowel voor de (retrospectieve) nulmeting als voor de evaluatie in 2026 bruikbaar zijn. In dit onderdeel stonden twee deelvragen centraal.

4. *Welke indicatoren kunnen op grond van de beleidslogica worden onderscheiden en zijn deze meetbaar op basis van beschikbare en betrouwbare informatie uit bestaande registraties (nu en met terugwerkende kracht)?*

In dit onderzoek werden verschillende uitvoerings- en impactindicatoren geïdentificeerd en geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren. Echter, slechts voor een beperkt aantal van deze indicatoren worden op dit moment al bruikbare gegevens verzameld.

Wat de uitvoeringsindicatoren betreft, worden op dit moment slechts voor twee indicatoren relevante data bijgehouden (zie tabel 3).

TABEL 3: GEREGISTREERDE UITVOERINGSINDICATOREN

Nr.	Indicator	Data bron	Extra informatie
SU1	Mate waarin gebruik wordt gemaakt van het spreekrecht in persoon, in zaken waarin de verschijningsplicht geldt (inhoudelijke zitting)	OM	• Wijzigingen na dagvaarding? • Geen check of slachtoffer daadwerkelijk spreekt
SU5	Mate waarin verdachten weigeren te verschijnen en moeten worden gedwongen tot aanwezigheid (inhoudelijke zitting/ uitspraakzitting)	PI/DJI	• Aantal veiligheidsincidenten in Tulp Selectie • IBT-inzet bij transport in Zenya

De impactindicatoren zijn veelal subjectief van aard en gaan over ervaringen, emoties, en gedrag. Hierover worden op dit moment geen gegevens bijgehouden. Ook kan niet worden teruggevallen op wetenschappelijk onderzoek in Nederland om die beoogde subjectieve effecten in te schatten.

Wel zijn er gegevens beschikbaar om het voorziene neveneffect, namelijk de impact voor uitvoeringsorganisaties, ten dele in kaart te brengen (zie tabel 4).

TABEL 4: MATE VAN REGISTRATIE INDICATOREN IMPACT UITVOERINGSORGANISATIES

Nr.	Indicator	Data bron	Extra informatie
UI1	Mate waarin sprake is van zittingen waarvoor de verschijningsplicht geldt (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting).	OM/RvdR	Deze informatie wordt momenteel nog niet geregistreerd.
UI2	Mate waarin verdachten verschijnen in gevallen waarin dat niet verplicht is (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting).	PI	Voor de voorbereiding op transport naar de rechtbank worden transportlijsten bijgehouden waarop ook aangegeven wordt of het gaat om een zaak met/ zonder verschijningsplicht.
UI3	Mate waarin het aantal vervoersbewegingen van en naar rechtbanken toeneemt (inhoudelijke zitting/uitspraakzitting).	DJI/DV&O	Aantal vervoersbewegingen wordt bijgehouden, alsook de vermelding of het gaat om een zaak met/zonder verschijningsplicht.
UI4	Mate waarin verdachten weigeren te verschijnen en onder dwang naar de zitting moeten worden gevoerd (inhoudelijke zitting/ uitspraakzitting).	DJI/DV&O	Incidenten en IBT-inzet worden geregistreerd, incl. de melding of het gaat om een verdachte die al dan niet verschijningsplichtig is.
UI8	Mate waarin extra bewegingen in de rechtbank benodigd zijn (begeleiding verdachten van en naar de zittingszaal) (inhoudelijke zitting/ uitspraakzitting).	POL	Deze informatie wordt momenteel nog niet geregistreerd.
UI9	Mate waarin de tijdsduur van de rechtszittingen wordt vergroot.	OM/RvdR	Deze informatie wordt momenteel nog niet geregistreerd.
UI10	Mate waarin de (verkeers)veiligheid voor omwonenden in negatieve zin wordt beïnvloed als gevolg van extra vervoersbewegingen.	DV&O	Deze informatie wordt momenteel nog niet geregistreerd.

5. Zijn er indicatoren waarover de beschikbare databronnen geen informatie bevatten, maar die onmisbaar zijn gezien de beleidslogica? Zo ja, op welke wijze kan deze informatie dan worden verzameld?

Wat betreft de uitvoeringsindicatoren, zou het nuttig zijn om additionele gegevens te verzamelen, bij voorkeur zoveel mogelijk gecentraliseerd bij één ketenpartner, zodat er snel op zaaksniveau kan geanalyseerd worden zonder dat gegevens uit verschillende bestanden aan elkaar gekoppeld moeten worden. Om die reden lijkt het wenselijk dat het OM verdere gegevens verzamelt, aangezien zij al een aantal basisgegevens verzamelen waarop verder gebouwd kan worden. Het OM houdt op dit moment reeds bij welke zaken verschijningsplichtig

en spreekrechtwaardig zijn, welke verdachten op het moment van de dagvaarding verschijningsplichtig zijn en welke slachtoffers aangaven een beroep te willen doen op hun spreekrecht. Als zij daarnaast ook nog nagaan of de verdachte daadwerkelijk aanwezig was op de zitting, en of het slachtoffer gebruik heeft gemaakt van diens spreekrecht (en zo ja, in welke vorm), dan kan dit resulteren in een meer accuraat beeld van de grootorde van zaken waarin het spreekrecht werd uitgeoefend in het bijzijn van de verdachte (SU1, VU1). Ook geeft dit een goed overzicht van de actoren die relevant zijn om eventueel uitgenodigd te worden om deel te nemen aan onderzoek om de impactindicatoren te exploreren. Deze extra registratie kan ook nuttig zijn voor het bepalen van de impact op de uitvoeringsorganisaties (UI1, UI2).

Op het niveau van de rechtbank kan ook ingezet worden op een betere registratie van uitzonderingen op de verschijningsplicht en aanvragen omtrent bijzondere maatregelen door slachtoffers. Zij kunnen bijhouden in welke zaken het slachtoffer een verzoek indient voor bijzondere maatregelen (en indien mogelijk ook de reden waarom) of de rechter dit verzoek al dan niet inwilligt, en welke bijzondere maatregel vervolgens getroffen wordt (SU2, SU4). Ook kunnen zij bijhouden wanneer zij besluiten dat de aanwezigheid van de verdachte niet gewenst of nodig is, ook al geldt in principe de verschijningsplicht, en om welke reden (SU3). Deze extra registratie kan ook nuttig zijn voor het inschatten van de impact op de uitvoeringsorganisaties (UI5, UI6, UI7).

De parketpolitie kan bij de registratie van incidenten op zitting ook bijhouden of het al dan niet gaat om een incident met een verschijningsplichtige verdachte (SU6), om zo beter in kaart te kunnen brengen of het aantal incidenten disproportioneel hoger ligt bij zaken waarin de verschijningsplicht van kracht is. Ook kan bij de registratie van alle bewegingen in de rechtbank, en van en naar de zittingszaal, worden bijgehouden of het gaat om een zaak met verschijningsplicht (UI8).

De andere uitvoeringsindicatoren, voornamelijk de indicatoren die betrekking hebben op verdachten en het verloop van het strafproces, zijn moeilijker systematisch te registreren. Hiervoor lijkt een wetenschappelijke onderzoekopzet meer geschikt. Hierbij valt te denken aan een observatieonderzoek in een steekproef van rechtbanken gedurende een bepaalde periode. De observatoren kunnen dan bijhouden a) of de officier van justitie nader inzicht heeft verschaft in welk bewijsmateriaal er is (VU2), b) of en in welke mate de rechter het oordeel en de strafmaat heeft gemotiveerd (VU3, PU5), c) of de officier van justitie en de rechter de verdachte hebben geconfronteerd met het strafbare feit indien deze aanwezig was (VU4), d) of en in welke mate zij rechtstreeks vragen stellen aan aanwezige verdachten (PU3), e) in welke mate verdachten die aanwezig zijn vragen beantwoorden en/of zich beroepen op het zwijgrecht (PU4), en tot slot f) welke houding de verdachte tijdens de zitting heeft aangenomen in het algemeen en ten aanzien van het slachtoffer (SU6). Nog andere uitvoeringsindicatoren lijken enkel onderzocht te kunnen worden door middel van interviews of surveys, bijvoorbeeld op welke manier officieren van justitie en rechters zich een beeld vormen van de verdachte en hoe zij daarin omgaan met mogelijke vooroordelen (PU1, PU2), of de mate waarin verdachten het verloop van het strafproces en het oordeel van de rechter accepteren (gevoel van procedurele rechtvaardigheid) (PU6). Een overzicht van aanvullende dataverzameling per indicator wordt weergegeven in tabel 5.

TABEL 5: MOGELIJK BIJKOMEND ONDERZOEK UITVOERINGSINDICATOREN

Nr.	Indicator	Wijze van dataverzameling
SU2	Mate waarin slachtoffers verzoeken om niet te worden geconfronteerd met de verdachte, al dan niet gehonoreerd door de rechter.	Extra registratie door rechtbank
SU3	Mate waarin rechters besluiten dat aanwezigheid van de verdachte niet gewenst of nodig is, al dan niet op verzoek van het slachtoffer (of diens nabestaanden).	Extra registratie door rechtbank
SU4	Toepassing en aard van de maatregelen die worden genomen om te voorkomen dat slachtoffers (of diens nabestaanden) die dat niet wensen, toch worden geconfronteerd met de verdachte.	Extra registratie door rechtbank
SU6	Mate waarin verdachten tijdens de zitting in aanwezigheid van het slachtoffer (of nabestaanden) een ongeïnteresseerde, recalcitrante of dreigende houding aannemen.	Observatieonderzoek

VU1	Mate waarin het slachtoffer (of nabestaanden) het spreekrecht heeft uitgeoefend en op welke wijze, in persoon of schriftelijk.	Aanvullende registratie door OM
VU2	Wijze waarop de officier van justitie nader inzicht heeft verschaft in welk bewijsmateriaal er is.	Observatieonderzoek/zittingsanalyse
VU3	Wijze waarop de rechter het oordeel en de strafmaat heeft gemotiveerd.	Observatieonderzoek/zittingsanalyse
VU4	Wijze waarop de officier van justitie en de rechter de verdachte hebben geconfronteerd met het strafbare feit.	Observatieonderzoek/zittingsanalyse
PU1	Wijze waarop officieren van justitie en rechters zich een beeld vormen van de verdachte.	Interviews met officieren van justitie en rechters
PU2	Wijze waarop officieren van justitie en rechters omgaan met mogelijke vooroordelen ten opzichte van aanwezige verdachten, tijdens inhoudelijke zittingen.	Interviews met officieren van justitie en rechters
PU3	Mate waarin officieren van justitie en rechters rechtstreeks vragen stellen aan de aanwezige verdachte.	Observatieonderzoek/zittingsanalyse
PU4	Mate waarin verdachten vragen beantwoorden en zich bijvoorbeeld niet beroepen op zwijgrecht, of anderszins weigeren mee te werken.	Observatieonderzoek/zittingsanalyse
PU5	Wijze waarop rechters tijdens uitspraakzittingen de overwegingen en strafmaat motiveren.	Zie VU3
PU6	Mate waarin verdachten het verloop van het strafproces en het oordeel van de rechter accepteren.	Interviews/surveys met verdachten

Als het doel van de evaluatie vooral is om na te gaan in welke mate de in de beleidslogica beoogde effecten worden gerealiseerd, dan is het onmisbaar om meer gegevens te verzamelen omtrent de impactindicatoren. Deze zijn veelal subjectief van aard en gaat bijvoorbeeld over hoe slachtoffers het uitoefenen van hun spreekrecht hebben ervaren in het bijzijn van de verdachte. Dit soort indicatoren zijn niet geschikt om te laten registreren door één van de ketenpartners. Hiervoor zal empirisch onderzoek nodig zijn, zoals bijvoorbeeld het afnemen van interviews of het doen van survey-onderzoek bij procespartijen (zie 5.8 en hieronder in tabel 6).

TABEL 6: MOGELIJK BIJKOMEND ONDERZOEK IMPACTFACTOREN

Nr.	Indicator	Wijze van dataverzameling
SI1	Bijdrage van de aanwezigheid van de verdachte aan het emotioneel herstel van het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen.	Surveys of interviews bij slachtoffers
SI2	Bijdrage van het spreekrecht aan het emotioneel herstel van het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen in afwezigheid van de verdachte.	Surveys of interviews bij slachtoffers
SI3	Bijdrage van de aanwezigheid van de verdachte aan een gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen.	Surveys of interviews bij slachtoffers
SI4	Bijdrage van het spreekrecht aan een gevoel van procedurele rechtvaardigheid bij het slachtoffer (of nabestaanden) tijdens zittingen in afwezigheid van de verdachte.	Surveys of interviews bij slachtoffers
SI5	Impact op het emotionele herstel van het slachtoffer (of nabestaande) wanneer de verdachte tijdens de zitting een ongeïnteresseerde, recalcitrante of dreigende houding aanneemt.	Surveys of interviews bij slachtoffers

SI6	Impact op het emotionele herstel van het slachtoffer (of nabestaande) wanneer zij tegen hun wil (en ondanks genomen maatregelen) tijdens de zitting worden geconfronteerd met de verdachte.	Surveys of interviews bij slachtoffers
SI7	Bijdrage aan het emotioneel herstel van het slachtoffer (of nabestaande) wanneer zij gebruik maken van het spreekrecht via beschermingsmaatregelen.	Surveys of interviews bij slachtoffers
VI1	Mate waarin de verdachte door het uitoefenen van het spreekrecht in diens bijzijn zich realiseert wat de impact van het feit op het slachtoffer (of nabestaanden) is geweest.	Surveys of interviews bij verdachten
VI2	Impact op de verdachte door het verkrijgen van inzicht in de overwegingen van de officier van justitie.	Surveys of interviews bij verdachten
VI3	Impact op de verdachte van het verkrijgen van inzicht in de overwegingen van de rechter bij het komen tot een oordeel en de strafmaat.	Surveys of interviews bij verdachten
VI4	Mate waarin de verdachte procedurele rechtvaardigheid ervaart.	Surveys of interviews bij verdachten
VI5	Mate waarin de verdachte gevoelens van schaamte of schuld ervaart.	Surveys of interviews bij verdachten
VI6	Mate waarin het recidiverisico wordt verkleind.	Niet te meten
PI1	Verbeteren van de kwaliteit van het strafproces.	Surveys of interviews bij rechters en/of officieren van justitie
PI2	Verbeteren van de kwaliteit van de motivatie van het rechterlijk oordeel.	Surveys of interviews bij rechters
PI3	Verminderen van de kans op recidive.	Niet te meten

6.3 Onderdeel 3: vormgeven design evaluatie

In het derde onderdeel gaat het om het opstellen van een onderzoeksdesign waarmee de doeltreffendheid en de effecten van de verschijningsplicht kunnen worden vastgesteld. Ook in dit onderdeel stonden twee deelvragen centraal.

6. Op welke wijze kunnen (in de toekomst) plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van de verschijningsplicht (evaluatiekader)?

Gekozen werd voor de methode van de *Contribution Analysis* om te kunnen evalueren of de interventie, in dit geval de invoering van de verschijningsplicht, heeft geleid tot de beoogde effecten, en of veranderingen met (een voldoende mate van) zekerheid kunnen worden toegeschreven aan die interventie. Zoals eerder vermeld, vertrekt de *Contribution Analysis* vanuit vier voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om te kunnen besluiten dat de interventie een (aanvaardbare mate van) bijdrage heeft geleverd aan een verwezenlijken van de beoogde effecten:

- a. ***Er is een behoorlijke theory of change die aan de interventie ten grondslag ligt: de kernassumpties waarom een interventie zou moeten werken zijn logisch en plausibel en worden ondersteund door empirisch bewijs.***

Zoals de reconstructie van de beleidslogica eerder in dit rapport reeds aantoonde, blijkt de *theory of change* die ten grondslag ligt aan de invoering van de verschijningsplicht zeer mager te zijn. De assumpties over de effecten die de verplichte aanwezigheid van de verdachte op zitting met zich meebrengt, en de mechanismen waarmee deze bereikt worden, kunnen onvoldoende worden bevestigd op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur. Aan deze eerste voorwaarde is bijgevolg niet voldaan.

- b. ***De interventie is geïmplementeerd zoals omschreven in de theory of change. Hiermee wordt bedoeld dat de werkzame bestanddelen uit de theorie teruggevonden worden in de werkelijkheid, EN***
- c. ***De theory of change – of in ieder geval de belangrijkste werkzame bestanddelen – worden ondersteund of bevestigd door empirisch materiaal (feiten). De keten van verwachte waarden zoals die zich volgens de theorie voor zouden moeten doen, wordt ook manifest.***

Mits aanvullende registratie, voornamelijk op het niveau van het Openbaar Ministerie en de rechtbanken, kan voor een aantal uitvoeringsindicatoren geanalyseerd worden in welke mate de veronderstelde mechanismen in werking treden. Hiermee kan dan voornamelijk worden nagegaan of de verschijningsplicht ertoe bijdraagt daar meer slachtoffers gebruik zullen maken van hun spreekrecht, of dat zij juist vaker afzien van hun spreekrecht of hiervoor bijzondere maatregelen aanvragen. Voor veel andere uitvoeringsindicatoren en voor alle impactfactoren zou echter aanvullend onderzoek moeten worden gedaan om (in beperkte mate) uitspraak te kunnen doen over de inwerkingtreding van de vooropgestelde mechanismen. Een concreet voorstel van de manier waarop dit binnen de gebruikelijke (financierings)kaders van beleidsevaluatie kan gebeuren, werd gegeven in 5.8, en wordt hieronder bij de beantwoording van onderzoeksvraag 7 nogmaals kort toegelicht.

d. Er is gecontroleerd voor andere mogelijke verklaringen.

Er zijn vele andere contextuele factoren die een impact kunnen hebben op de vooropgestelde en beoogde effecten, waardoor het zeer moeilijk is om na te gaan wat de ‘zuivere’ invloed is van de verschijningsplicht op eventuele gevonden verschillen. Zo zal nooit bepaald kunnen worden wat de unieke toegevoegde waarde is van de verschijningsplicht in het verminderen van recidive. Ook is het moeilijk te isoleren wat de zuivere impact is van het uitoefenen van het spreekrecht door slachtoffers in het bijzijn van de verdachte. Slachtoffers zijn een zeer heterogene groep, en vele andere factoren kunnen een rol spelen in het al dan niet bereiken van een (begin van) emotioneel herstel, zoals de persoonlijkheid en coping-vaardigheden van het slachtoffer, de mate waarin deze ondersteund wordt door professionele instanties of zelfs familie en vrienden, het soort delict waarvan hij/zij slachtoffer werd en de verstreken tijd tussen het delict en het strafproces. Gevonden verschillen kunnen ook toe te schrijven zijn aan verschillen tussen verdachten die vrijwillig (ondanks het gelden van een verschijningsplicht) aanwezig zijn, dan wel aanwezig zijn louter omdat ze daartoe verplicht worden. Dit kan niet in kaart worden gebracht door een vergelijking te maken tussen verdachten die wel of niet verschijningsplichtig zijn. Daarvoor moet dus al een vergelijking gemaakt worden tussen verschijningsplichtige verdachten die wel of niet vrijwillig komen. Maar ook hier kunnen nog steeds meerdere andere factoren een rol spelen in gevonden verschillen, zoals het gedrag van de verdachte op zitting, de wijze waarop officieren van justitie en rechters hiermee omgaan, en de persoonlijkheid van de verdachten en slachtoffers. Deze mogelijke beïnvloedende factoren kunnen voor een deel worden opgevangen door een grondige procesevaluatie, waarin zoveel mogelijk van deze factoren in kaart gebracht worden om hiervoor in enige mate te kunnen controleren, maar volledig zuiver zal de invloed van de verschijningsplicht als maatregel nooit kunnen worden gemeten.

7. Welke onderzoeken moeten op welke tijdstippen worden uitgevoerd om uitspraken te kunnen doen hierover, twee jaar na invoering (en eventueel over vijf jaar)?

Het is niet mogelijk om de effecten van de invoering van de verschijningsplicht als beleidsmaatregel via een eenvoudig evaluatieonderzoek objectief (‘hard’) na te gaan. Een klassieke nul-éénmeting is in dit geval niet mogelijk, vanwege de beperkte relevante gegevens die voorafgaand aan de verschijningsplicht werden verzameld en het feit dat op het ogenblik van schrijven de verschijningsplicht voor inhoudelijke zittingen reeds van kracht is. Wel kunnen eventuele ontwikkelingen vanaf nu tot aan het evaluatiemoment in 2026 worden gevolgd, vooropgesteld dat op korte termijn wordt gestart met het registreren van gegevens die thans nog ontbreken. Het is wel de vraag of het realistisch is om dit landelijk dekkend te doen, of dat moet worden volstaan met een (kleine) selectie van arrondissementen.

Een ander aspect dat een evaluatieonderzoek bemoeilijkt, is dat de in het beleid geformuleerde veronderstelde mechanismen en beoogde effecten allen uitgaan van ‘de aanwezigheid van de verdachte’. Hoewel men met de verschijningsplicht inderdaad beoogt dat verdachten aanwezig zijn op zitting, is de ‘aanwezigheid van de verdachte’ niet uniek aan de verschijningsplicht. Verdachten hebben verschijningsrecht en kunnen dus ook vrijwillig verschijnen. Uit de interviews bleek ook dat een groot deel van de verdachten ook voor de invoering van de verschijningsplicht aanwezig was op inhoudelijke zittingen. Om te kunnen nagaan wat de ‘toegevoegde’ waarde is van de verschijningsplicht, dient dus te worden geïdentificeerd welke verdachten behoren tot die extra groep die met de verschijningsplicht bereikt wordt (de groep verdachten die nu aanwezig zijn, maar die niet aanwezig zouden zijn geweest zonder de verschijningsplicht). Het is echter zeer moeilijk om deze groep verdachten te isoleren voor een evaluatieonderzoek.

Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat een evaluatie binnen de gebruikelijke kaders van een beleidsonderzoek, een beperkt karakter zal moeten krijgen. Dit onderzoek kan bestaan uit vier elementen.

- a. *In kaart brengen van de cijfermatige gevolgen van de invoering van de verschijningsplicht, via registratiegegevens. De extra benodigde registratiegegevens dienen daartoe wel te worden bijgehouden, idealiter zo snel mogelijk en in alle arrondissementen. Indien dit niet mogelijk is, zou gedacht kunnen worden aan een uitgebreide registratie gedurende een korte termijn binnen een selectie van arrondissementen.*
- b. *Exploreren hoe de implementatie van de verschijningsplicht gestalte heeft gekregen bij de uitvoeringsorganisaties en welke ervaringen en aandachtspunten daaruit naar voren kwamen. Dit kan worden onderzocht aan de hand van interviews met vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties, zowel op nationaal niveau als in een selectie van een drietal arrondissementen verspreid over Nederland.*
- c. *Bevragen hoe de bij het strafproces betrokken partijen (slachtoffers, nabestaanden, officieren van justitie, rechters en advocaten) de verschijningsplicht beoordelen, waarbij tevens kan worden nagegaan in welke mate deze partijen van mening zijn dat de verwachte effecten zich (kunnen) voordoen. Dit kan via korte vragenlijsten. Voor het benaderen van respectievelijk slachtoffers en verdachten, kunnen diverse instanties betrokken worden.*
- d. *Nagaan van de wenselijkheid en de gevolgen van het eventueel uitbreiden van de verschijningsplicht naar uitspraakzittingen. Hierover kunnen enkele vragen worden toegevoegd in de hiervoor genoemde interviews en vragenlijsten. Deze uitkomsten kunnen vervolgens worden verdiept in een expertmeeting met deelnemers van relevante partijen.*

6.4 Tot slot

Op basis van het voorgaande onderzoek, moet worden vastgesteld dat een evaluatie op basis van een *Contribution Analysis*, nagenoeg onmogelijk is. Immers, er kan niet worden voldaan aan de eerste voorwaarde van deze methode, namelijk dat de in de beleidslogica veronderstelde *theory of change* voldoende wetenschappelijke onderbouwing kent. Dat roept de vraag op of het nog zinvol is om een evaluatie uit te voeren van de effecten die de veronderstelde mechanismen bereiken, te meer omdat die veronderstelde mechanismen vertrekken vanuit de aanwezigheid van de verdachte, wat niet uniek is aan de verschijningsplicht op zich.

Een beleidsevaluatie van de verschijningsplicht als maatregel zal bijgevolg slechts een beperkt antwoord bieden op deze vragen. Daarvan zal de toegevoegde waarde vooral zijn dat de gevolgen van de invoering van de verschijningsplicht via registratie in kaart gebracht kunnen worden en dat een eerste exploratie kan gebeuren van de ervaringen van uitvoeringsorganisaties en procespartijen met de verschijningsplicht, met dien verstande dat de verschijningsplicht hier vooral zal worden opgevat als ‘aanwezige verdachten’ en aldus niet het onderscheid kan maken tussen verdachten die zonder de verplichting ook aanwezig zouden zijn geweest en degenen waarvoor dat niet geldt, maar die zich niet (fysiek) verzetten. In de praktijk zal het onderscheid bij de bij het strafproces betrokken partijen niet bekend zijn.

De vraag kan worden opgeworpen of een omvangrijk beleidsonderzoek, gezien de aard van het voorliggende vraagstuk, verantwoord is. Wetenschappelijk zou een evaluatie op zich zinvol kunnen zijn: per slot van rekening weten we op dit moment vrijwel in het geheel niets over de effecten van de aan- of afwezigheid van de verdachte. Of de zwaarte van het vraagstuk een omvangrijke (en langdurige) studie rechtvaardigt, kan echter worden betwijfeld. Bovendien is ongewis of een dergelijk onderzoek de verantwoordelijke beleidsmakers meer houvast zal geven, en ook hier geldt de afweging of het voorliggende probleem zodanig fundamenteel is, dat het de uitvoering van een omvangrijk wetenschappelijk onderzoek rechtvaardigt. Het invoeren van de verschijningsplicht was primair een (principiële) politieke keuze en dat zal niet veranderen nadat een evaluatierapport het licht heeft gezien.

Engelse samenvatting

Introduction

In the Netherlands, since 1 July 2024, suspects of serious violent and sexual offences are obliged to appear in court, for the time being not including the session in which the court speaks out its ruling. The obligation to appear in court is part of the Act on Expanding Victims' Rights (Wet Uitbreiding Slachtofferrechten, WUS). The obligation is scheduled for evaluation in 2026. In preparation, the current report outlines the framework for evaluation. The study was conducted by Tilburg University between July 2024 and June 2025, and commissioned by the Scientific Research and Data Centre (WODC).

Obligation to appear in court: intended goals

The Government formulated several expected objectives which the obligation to appear in court should achieve. First, it is assumed that the ability to deliver their victim impact statement in the presence of the accused better contributes to (a start of) emotional recovery for victims or their surviving relatives in case the victim has deceased. In addition, the accused's presence when the judge pronounces sentence is also expected to have a positive effect for victims and surviving relatives. The second goal concerns the accused and aims at reducing the risk of recidivism. Here, it is assumed that the confrontation with the public prosecutor and judge(s) enhances the suspect's awareness of the consequences of the offence and its impact on the victim, and may contribute to arousing feels of guilt, and allow to point out the importance of adhering to social norms (norminscherping). Third, the objective is to increase the quality of criminal proceedings and judicial decisions. On the one hand, it is expected that the presence of the accused allows the public prosecutor and judge(s) to achieve a better impression of the suspect's person. On the other hand, the presence of the suspect will also enable to ask direct questions and thus acquire additional information, which also fits with a development over the past decades in which Dutch criminal proceedings have become more adversarial in nature. Finally, it is assumed that the obligation to appear in court will have a positive effect on society, because holding the accused accountable in public contributes to reconfirmation of societal norms and restoration of the public's faith in the rule of law.

Design and execution of the present study

The present study started by reconstructing the intended policy outcomes and the mechanisms and contexts through which the obligation to appear in court is assumed to achieve these outcomes, mainly on the basis of the relevant parliamentary documents. Second, the plausibility of the obligation achieving its expected aims was reconstructed, including the possibility of additional positive outcomes or instead, unintended negative effects. In addition, although this has not been explicitly formulated as a policy goal, it was also important to explore the impact on the institutions responsible for executing the policy, in terms of additional personnel and resources needed. Third, we conducted literature review to establish to what extent expected and unintended effects are underpinned by previous empirical research. The fourth question was how these effects, plausible or not, can be measured empirically. This refers to identification of indicators to be used for this purpose, which empirical information, particularly registration data, is currently available and which information should be collected separately, either through additional registration or empirical data collection for instance in surveys or interviews. Finally, we explored the advantages and disadvantages of various possible research designs, or multi-method approaches that combine elements of these. Although the present study was mainly based on a literature and document study, we also conducted online interviews with ten representatives of institutions either involved in the policy process of the WUS or responsible for implementation of the obligation.

The political debate on the obligation to appear in court

The debate on the introduction of an obligation to appear in court for suspects of serious violent or sexual offences, first started in the mid-1990s. The government considered introduction of an obligation as part of a modernisation of the Code of Criminal Procedure then under way, with the argument that Dutch criminal proceedings had become more adversarial over time and therefore presence of the accused had become more desirable. This, however, was abandoned for reasons that judges had the power to order the accused to be present when deemed necessary, but also because defendants were not required to actively participate during court hearings and when suspects chose to remain silent, their presence would have little added value. The topic reappeared on the parliamentary agenda in 2005, when MP Wolfsen (PvdA, a left-wing party) advocated

for introduction of an obligation to appear in court for suspects of serious violent crimes. Arguments, based on his previous experience as a public prosecutor, were similar to those which were eventually included in the WUS. From 2009 onwards, the radical right-wing political party PVV filed several parliamentary motions calling for introduction of an obligation to appear in court. Respective governments, however, were not in favour of it, pointing again at judges' existing power to order the accused to be present and the fact that victims and surviving relatives by no means always wanted to be confronted with the suspect while delivering their victim impact statement. None of the motions reached a majority.

This situation changed rather unexpectedly in 2017, when the Rutte III government included the obligation in its coalition agreement. This was effectuated in June 2018 as part of the WUS, but first reception of the proposed obligation was critical, first by most of the institutions that advised on it, and further during successive discussions in parliament. This is not the place to go into detail on the objections, which were both of a legal and practical nature. Central criticisms were, again, that a blanket obligation to appear in court, even limited to specific serious offences would not substantially add to provisions already available, but reservations also existed as to whether expected outcomes would materialise, particularly because the government was mostly unable to substantiate the supposed positive effects by presenting figures or (scientific) insights. Despite the objections raised, at the end of 2020 the WUS was passed by Parliament, followed by the Senate in April 2021, with only minor changes regarding the obligation for suspects to appear in court. Implementation, however, had to be postponed from its intended date of 1 July 2023, because additional impact analysis produced estimated costs that ran ten times higher than included in the original proposal for the WUS, whereas additional staff needed to be hired and trained. This resulted in the decision to delay the implementation of the obligation by one year and initially limit it to hearings on the merits, thus excluding hearings in which the judges pronounced their verdict. This implied a substantial cost reduction because defendants mostly chose not to attend to be present to hear the verdict, whereas a large percentage appeared during hearings on the merits, although exact registration data was unavailable.

Policy logic and plausibility of assumptions

As described above, the obligation to appear is expected to have effects on the victim, the accused, the quality of the criminal process and society as a whole.

The first intended outcome is to contribute to the emotional recovery of the victim (or surviving relatives) by delivering their victim impact statement in the presence of the accused. However, the opportunity to make such a statement does not apply to every offence subject to the obligation to appear, and in these cases the expected outcome does not occur. Second, the accused may show disinterest in what the victim has to say, or even respond with hostility, which may be traumatic for victims or surviving relatives. Third, some may prefer not to be confronted with the suspect, whereas it may not always be possible to guarantee this. Finally, considerable time may have passed between the offence and court proceedings, creating the risk that victims who have (largely) processed the emotional impact of their experience, may experience a relapse. Several evaluation studies of victims' experiences with impact statements have been conducted in the Netherlands. Although these address the presence of the accused only indirectly, results indicate that whether or not the intended effect on the victim or surviving relatives will occur, depends mostly on their individual characteristics and the circumstances during court hearings, as well as the context of the offence.

The second objective of the obligation to appear concerns the accused, with the intended outcome of reducing the risk of recidivism. This effect is to be achieved through enabling the public prosecutor to confront the suspect with the impact of the offence on society, whereas the victim can express this from a personal perspective. Judges, when presenting their verdict in the presence of the accused, can explain how they weighed the evidence and decided upon their sentence. It is assumed that this may better invoke feelings of guilt, offer the opportunity to personally confront the accused with the societal norms they violated ('norminscherping') and promote acceptance of the verdict. Here, the intended effect will not occur when suspects are innocent, or consider themselves to be so. Furthermore, firm lecturing of the accused during hearings of merit, when guilt has not yet been established, may instead promote feelings of stigmatisation and being treated unfairly, which may increase the risk of recidivism. Also, victims may not always choose to deliver a statement and in these cases, the accused will not be confronted directly with the personal impact the offence has had. Scientific research on the link between recidivism and the presence of the accused during the criminal trial is not available. The literature does suggest that a sense of guilt may indeed decrease the risk of recidivism, but there is no evidence that the presence of the suspect in court induces these feelings of guilt. Moreover, the presumption of innocence applies to hearings of merit and judges must therefore prevent

that either public prosecutors or victims address the accused as guilty. Whether a positive or negative effect on the risk of recidivism is achieved, depends on the individual. From the perspective of evaluation, the risk of recidivism is determined by a multitude of factors and isolating the effect of the accused being present will be technically impossible, apart from not being particularly plausible.

Third, the government assumes that presence of the accused will enhance the quality of criminal proceedings. On the one hand, it allows public prosecutors to obtain a better impression of the person of the accused. On the other hand, presence will allow to ask additional questions and clarification from the defendant. The latter depending on whether the accused chooses to cooperate and provide answers, and it may not always be possible to assess on the spot whether newly provided information is indeed truthful. An unintended side effect may be that the behaviour and (external) appearance of the suspect distracts the judge(s) from information included in the court files. Thus, the professionalism of both public prosecutors and judges is called upon more heavily. There is no scientific research available on how the presence of a cooperative suspect who provides additional information affects criminal proceedings and court decisions, compared with cases in which the accused is absent. However, there is a substantial body of literature on how aspects such as gender, ethnicity and physical appearance, as well as personal circumstances, for instance in terms of suspects' levels of education and job opportunities may influence the severity of imposed sentences. Research indicates that differences of outcomes in terms of sentencing cannot be fully attributed to objective factors and biases also come into play, which cannot be completely eliminated by providing awareness training to public prosecutors and judges. Whether or not the quality of criminal proceedings increases when the accused is present, thus highly depends both the willingness of the suspect to provide truthful answers to questions, how additional information weighs in on the outcome of the process, and on the professionalism of the parties. Logically, the ultimate effect is extremely hard to establish empirically.

The final assumption is that the presence of the accused in court contributes to the reconfirmation of societal norms and restoration of the (shaken) rule of law. This objective thus focuses on society as a whole. It refers to the symbolic function of criminal law as was formulated by Durkheim in the 19th Century. The concept may as such be operationalised in measurable terms, but we expect it to be almost impossible to differentiate between cases in which defendants were present and those in which they were not, apart from the problem that suspects may choose to appear during some hearings and stay away from others. Furthermore, reconfirmation of norms may not occur when, in the eyes of citizens, too lenient a sentence is imposed. Moreover, while criminal trials, with some exceptions, are public, the vast majority of citizens can only learn about them from the media. It is not plausible that the public takes into account the presence of the accused.

Apart from the principal policy goals of obliging suspects to be present during criminal proceedings, practical considerations also played an important role, implying the impact should be manageable for the agencies involved. Therefore, the government decided upon a compromise between intended effects and costs. Consequently, the obligation was limited to specific offences and suspects in pretrial detention, and pro forma hearings and, for the time being, sentencing hearings, were excluded. This choice intends to limit the effort required, although not all potential costs or implementation consequences could be established at the time of implementation. A potential unintended consequence is that accused who are required to show up may experience feelings of unfair treatment, compared to other suspects in pre-trial detention who also committed serious crimes. However, initial experience suggests that the impact of the obligation is so far limited. For instance, the judicial service responsible for transporting suspects from detention centres to the courts (DV&O) routinely already arranged transportation when the courts schedule the defendants' cases, regardless of whether they chose to appear or not, because suspects may change their mind at the last minute. Furthermore, it was expected that the service's special assistance team would be required more often to use coercive measures against suspects who were obliged but refused to appear. For the time being, detention centres report that providing information to suspects about the new law usually leads to acceptance and the need for coercion did not increase as anticipated. It must be noted that these are limited and preliminary observations and full evaluation is required to provide a comprehensive overview of the consequences of implementation.

Indicators and information sources

The evaluation framework encompasses both implementation and impact indicators. The first type relates to shifts that may occur as a consequence of the obligation to appear in court, particularly in the workload of institutions responsible for its implementation. Impact indicators relate to the intended effects on victims, (convicted) suspects, the quality of criminal proceedings and society in general. Furthermore, for both indicators we can distinguish between those that may be evaluated based on registration data and those that

require primary empirical research. Before the obligation was implemented, almost no suitable registration data was collected, and although institutions have since started to additionally register information on some implementation indicators, further action will be required to evaluate the effects of the policy. This will require coordination by the Ministry of Justice and Safety because various institutions need to collect and keep specific information in a format useable for evaluation study, such as DV&O, the penitentiary service (DJI), the courts and the police.

Possible research designs

Clearly, the evaluation framework regarding the obligation for suspects to appear in court is complex, because of the wide range of objectives, both principal and practical, and to some extent their level of abstraction. From a pure scientific perspective these cannot be evaluated comprehensively with a simple design and would require a broad research program rather than a single policy evaluation which needs to be conducted within usually tight constraints in terms of budget and time.

An additional complication is the fact that to measure the pure effect of the policy, research should distinguish between those suspects who would have voluntarily appeared in court anyway, regardless of the obligation, and those who would not have been present should the obligation not have existed. In other words, the additional effect of the obligation to appear only applies to the latter group. In most cases it will be difficult for the parties in the judicial process to distinguish between suspects who would have appeared voluntarily and those who accept the obligation, but perhaps would not have been present should they have had a free choice.

Strictly speaking, evaluation of the policy will not be possible within the regular framework of policy evaluations. At best, a research design can explore how the policy is implemented, and examine the experiences and views of both the organisations responsible for its execution and the victims, suspects, public prosecutors and judges on whom the policy intends to have an impact.

Several research designs have been explored to investigate their merits and limitations in the context of this evaluation. A first option is a traditional longitudinal design, in which a baseline situation is contrasted with the situation after an intervention is implemented. Since no baseline measurement took place before implementation of the obligation to appear in court, this is from a strict scientific perspective not feasible. Registration data on implementation is available for only a few indicators and no previous studies exist that could be used as a baseline measurement for impact indicators. Given the fact that the obligation has not yet been implemented for sentencing hearings, baseline information could be collected, but here the problem is that effectuation of the obligation to appear in sentencing hearings depends on the results of the evaluation, and therefore effects of this particular intervention cannot be measured. A longitudinal design must therefore be limited to a comparison of the situation before and after implementation of the obligation as precepted by representatives of the institutions involved. As such this is not uncommon in policy evaluations, but this approach will not result in fully objective conclusions.

The second option is a cross-sectional design. This implies, first of all, comparing between suspects who are obliged to appear in court and those who committed similar offences but to whom the obligation does not apply. The former refers to suspects in pre-trial detention, whereas the latter to those who are not. This design has the advantage that no baseline measurement is necessary, but the disadvantage is that the two groups of suspects are likely to differ, for instance because those who are kept in pre-trial detention are considered a higher risk. Matching the two groups would therefore be challenging, but as such not impossible depending on the size of the pool of suspects that can be included. However, secondly, to truly measure the effect of the policy (and not merely the effect of being present), a second comparison should ideally be made between the group of suspects who would have attended voluntarily and those who appear only because they are obliged. These groups cannot be distinguished via standard registration data, and thus identifying them would require additional data collection for each subject in the sample. A cross-sectional design does offer the possibility of identifying how victims, prosecutors and judges assess the presence or absence of the accused.

A third method, which has been previously applied in a study of the effects of victim impact statements, is observations during trials. Conducting observations during criminal proceedings where the accused is present or absent may provide insight into how proceedings are conducted, but not so much into how the parties involved experience the process. Observations, however, are extremely time-consuming for researchers. Consequently, the number of cases that can be observed is, in practice, very limited and results are therefore difficult to generalise. Again, it is also not sufficient to observe differences between trials where suspects

are present versus absent to draw firm conclusions about the effects of the policy, as there might also be differences between suspects who would have appeared anyway and those who only are present because of the policy. Case studies are a variant in which observations are combined with interviews or surveys among the victims, suspects, prosecutors and judge(s) involved in the cases observed, but this of course does not solve the problem of a limited number of cases, apart from the possibility that a case-study cannot be fully completed because one or more parties refuse to cooperate.

Next, an experimental research design would allow to explore some of the policy assumptions from a more abstract scientific perspective. An experimental design could for instance be a (shortened) reenactment of a (fictional) court case with actual public prosecutors, judges and defence lawyers and actors who play the role of suspects. Modern technology also enables to recreate a trial in virtual reality or even in the shape of a game in which respondents are able to ask questions to which the 'suspect' responds in different ways. An experimental design would allow to keep all factors constant except those variables which need to be measured, such as the suspect being present or absent. The downside is that it does not relate directly to how the legislation works out in practice, but instead is a more scientific approach to study the validity of the assumed underlying mechanisms that result from being present at a hearing. Furthermore, it will be difficult to involve substantial numbers of active public prosecutors and judges, who are usually hard pressed for time, whereas ethical considerations preclude involving real victims and surviving relatives.

In conclusion

It is clear that evaluation of the obligation for suspects to appear in court can only be carried out with substantial limitations. We therefore advise a combination of analysis of registration data, which ideally should be collected as soon as possible to allow insight in changes that may occur between now and the evaluation study scheduled for 2026, and collection of empirical information through surveys and qualitative interviews amongst victims, suspects, public prosecutors and judges to collect information on how they perceive the effects of the obligation to appear in court. These results can then be further discussed during an expert meeting to examine the desirability and potential consequences of possibly extending the obligation to appear to sentencing hearings. Obviously, from a purely scientific perspective, this type of evaluation will render indicative results rather than objective outcomes. However, empirically demonstrating a correlation, let alone a causal effect, between the presence of the accused with emotional recovery of the victim, reduction of the risk of recidivism, or enhancement of the quality of the criminal process, for example, if this were expressed in terms such as imposing more appropriate sentences or preventing conviction of innocents, would require, at the very least, long-term, painstaking and expensive research. Even then, it will probably be impossible to isolate the effect of whether or not a defendant has been present during the criminal process from numerous other and very likely, more weighty factors. Furthermore, this would still only provide an indication of the potential effect of the presence of a suspect, which is not equal to the effect of the obligation to appear.

An evaluation of the obligation to appear in court, within the constraints that usually apply to policy research, will provide insight into the perceptions of the parties involved. However, this will not prove that these impressions are also verifiably correct, which is also illustrated by the fact that the policy is to a large extent based on observations and assumptions of members of parliament who had previously worked as public prosecutors and in other roles in the criminal justice system. However, if a start is made in the short term on keeping additional data, whether or not in a selection of districts, it will be possible to chart developments in the impact for the implementing organizations, possibly also by comparing with offenses for which there is no obligation to appear. The impact of the possible introduction of mandatory attendance at sentencing hearings can also be mapped by collecting data on the current situation. In doing so, the evaluation study will be able to provide more clarity on at least some points, but for the most part will not lead to firm conclusions.

Literatuurlijst

- Bandes, S. A. (2016). Remorse and criminal justice. *Emotion Review*, 8(1), 14-19.
- Bielen, S., Marneffe, W. & Mocan, N. (2021). Racial bias and in-group bias in virtual reality courtrooms, *Journal of Law and Economics*, 64, pp. 269-300.
- Bijleveld, C. & Elffers, H. (2010). Sekse en straftoemeting. Een experiment. *Tijdschrift voor Criminologie*, 52, p. 365-373.
- Booth, T. (2013). Victim impact statements and the nature and incidence of offender remorse: Findings from an observation study in a superior sentencing court. *Griffith Law Review*, 22(2), 430-455.
- Brink, van den, Y. & Slotboom, A. (2023). Meisjes in de jeugdstrafrechtspleging: een status aparte? Over het gelijkheidsbeginsel en de behandeling van meisjes in het Nederlandse jeugdstrafrecht. *Tijdschrift voor Criminologie*, 65, 201-226.
- Burgh, van den, R., Heilbron, B. & Kootstra, A. (2024, 9 oktober). Klassenjustitie in Nederland. *Investico*.
- Chambliss, W. (1973). The saints and the roughnecks. *Society*, 11(1), 24-31.
- Corstens, G. (2021). *Het Nederlandse strafprocesrecht*. Bewerkt door M. Borgers en T. Kooijmans, Wolters Kluwer.
- Curley, L., & Neuhaus, T. (2024). Are legal experts better decision makers than jurors? A psychological evaluation of the role of juries in the 21st century. *Journal of Criminal Psychology*, 14(4), 325-335.
- Curry, T. (2010). The conditional effects of victim and offender ethnicity and victim gender on sentences for non-capital cases. *Punishment & Society*, 12 (4), 438-462.
- Daly, K. (1994). *Gender, crime and punishment*. Yale University Press.
- Dijk, van, J., Huisman, W. & Nieuwbeerta, P. (2018). *Actuele criminologie*. Tiende herziene druk. Sdu Uitgevers.
- Dumas, R., & Testé, B. (2006). The influence of criminal facial stereotypes on juridic judgments. *Swiss Journal of Psychology*, 65(4), 237-244.
- Edmond, G., & Martire, K. A. (2019). Just cognition: scientific research on bias and some implications for legal procedure and decision-making. *The modern law review*, 82(4), 633-664.
- Fazel, S., Wolf, A. & Vazquez-Montes, M.D.L.A., 'Prediction of violent reoffending in prisoners and individuals on probation: a Dutch validation study (OxRec)', *Scientific Report* 2019.
- Fazel, S., Sariaslan, A., & Fanshawe, T. (2022). Towards a more evidence-based risk assessment for people in the criminal justice system: The case of OxRec in the Netherlands. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 28(4), 397-406.
- Guthrie, C., Rachlinski, J. J., & Wistrich, A. J. (2000). Inside the judicial mind. *Cornell L. Rev.*, 86, 777.
- Hage, J. & Maegherman, E. (2023). *Vooroordelen in de rechtspraak onderzocht: Oorzaken en mogelijke oplossingen*. Raad voor de Rechtspraak, Research Memoranda, Jaargang 18, Nummer 2.
- Heath, W. P. (2009). Arresting and convicting the innocent: the potential role of an "inappropriate" emotional display in the accused. *Behavioral Sciences & the Law*, 27(3), 313-332.
- Heath, W. P., Grannemann, B. D., & Peacock, M. A. (2004). How the defendant's emotion level affects mock jurors' decisions when presentation mode and evidence strength are varied. *Journal of Applied Social Psychology*, 34(3), 624-664.

- Hendriks, J. & Slotboom, A. (2012). Apart strafrecht voor vrouwen? *Ars Aequi*, januari, 6-7.
- Hosser, D., Windzio, M., & Greve, W. (2008). Guilt and shame as predictors of recidivism: A longitudinal study with young prisoners. *Criminal justice and behavior*, 35(1), 138-152.
- Investico & NOSop3 (2024). Verantwoording onderzoek klassenjustitie.
- Jaeger, B., Todorov, A. T., Evans, A. M., & van Beest, I. (2020). Can we reduce facial biases? Persistent effects of facial trustworthiness on sentencing decisions. *Journal of Experimental Social Psychology*, 90, 104004.
- Katirai, N. (2020). Retraumatized in court. *Ariz. L. Rev.*, 62, 81.
- Johnson, B. D., & King, R. D. (2017). Facial profiling: Race, physical appearance, and punishment. *Criminology*, 55(3), 520-547.
- Keulen, B. & Knigge, G. (2020). *Strafprocesrecht*. Wolters Kluwer.
- Korva, N., Porter, S., O'Connor, B. P., Shaw, J., & Brinke, L. T. (2013). Dangerous decisions: Influence of juror attitudes and defendant appearance on legal decision-making. *Psychiatry, Psychology and Law*, 20(3), 384-398.
- Kragting, M., Augusteijn, F., Elbers, N., de Waardt, M., Beijers, J., Pemberton, A. & Kunst, M. (2022). *Evaluatie wet uitbreiding spreekrecht slachtoffers en nabestaanden in het strafproces*. Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving en Universiteit Leiden.
- Kunst, M. (2015). De therapeutische werking van slachtofferdeelname aan het strafproces. Een kritische beschouwing vanuit een psychotraumaperspectief. *Beleid en Maatschappij*, 42, 32-45.
- Leferink, S., & Vos, K. (2008). *Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring: recht of kans?* Slachtofferhulp Nederland.
- Lens, K., Pemberton, A., Brans, K., Braeken, J., Bogaerts, S., & Lahlah, E. (2015). Delivering a victim impact statement: emotionally effective or counter-productive?. *European Journal of Criminology*, 12(1), 17-34.
- Lens, K., Pemberton, A. & Groenhuijsen, M. (2010). *Het spreekrecht in Nederland: een bijdrage aan het emotioneel herstel van slachtoffers?* Universiteit van Tilburg.
- Maher, L. (1997). *Sexed work: Gender, race and resistance in a Brooklyn drug market*. Clarendon Press.
- Miller, A. L. (2019). Expertise fails to attenuate gendered biases in judicial decision-making. *Social Psychological and Personality Science*, 10(2), 227-234.
- Miller, J. (1998). Up it up: Gender and the accomplishment of street robbery. *Criminology*, 36(1), 37-65.
- Orth, U. (2002). Secondary victimization of crime victims by criminal proceedings. *Social justice research*, 15, 313-325.
- Orth, U. (2009). The effects of legal involvement on crime victims' psychological adjustment. *Social psychology of punishment of crime*, 427-442.
- Pointer (2025, 6 mei). Spreekrecht slachtoffers: 'Vaker niet dan wel gebruik van gemaakt.'
- Porter, S., Ten Brinke, L., & Gustaw, C. (2010). Dangerous decisions: The impact of first impressions of trustworthiness on the evaluation of legal evidence and defendant culpability. *Psychology, Crime & Law*, 16(6), 477-491.
- Quattrocolo, S., & Ruggeri, S. (Eds.) (2019). *Personal participation in criminal proceedings. A comparative study of participatory safeguards and in absentia trials in Europe*. Springer.

- Rachlinski, J., Johnson, S., Wistrich, A. & Guthrie, C. (2009). Does unconscious racial bias affect trial judges? *Notre Dame Law Review*, 84(3), 1195-1246.
- Roberts, J. & Erez, E. (2004). Communication in sentencing: Exploring the expressive function of victim impact statements. *International Review of Victimology*, 10, 223-244.
- Robinson, R., Roberts, W. L., Strayer, J., & Koopman, R. (2007). Empathy and emotional responsiveness in delinquent and non-delinquent adolescents. *Social development*, 16(3), 555-579.
- Slotboom, A., Hoeve, M., Ezinga, M. & van der Helm, P. (2012). *Criminele meisjes en vrouwen*, Boom Lemma uitgevers.
- Spice, A. (2013). Remorse, psychopathology, psychopathic characteristics, and recidivism among adolescent offenders. [Doctoraatsproefschrift, Simon Fraser University]. https://summit.sfu.ca/_flysystem/fedora/sfu_migrate/13693/etd7862_ASpice.pdf
- Sykes, G. & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency, *American Sociological Review*, 22, 664-670.
- Tangney, J. P., Stuewig, J., & Hafez, L. (2011). Shame, guilt, and remorse: Implications for offender populations. *Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 22(5), 706-723.
- Tangney, J. P., Stuewig, J., & Martinez, A. G. (2014). Two faces of shame: The roles of shame and guilt in predicting recidivism. *Psychological science*, 25(3), 799-805.
- Verbraak, C. (2024, 1 juni). Straf gaat om veel meer dan vergelding. *De Volkskrant*.
- VVD (z.d.). *Zeker Nederland. VVD verkiezingsprogramma 2017-2021*.
- VVD, CDA, D66 & ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Beschikbaar via rijksoverheid.nl.
- Wermink, S., van Wingerden, S., van Wilsem, J. & Nieuwbeerta, P. (2015). Etnisch gerelateerde verschillen in straftoemeting, *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak*, Jaargang 10, nummer 1.
- Wingerden, van, S. & Wermink, H. (2016). Zwaarder gestraft? Verder onderzoek naar etnisch gerelateerde straftoemeting: verschillende soorten en maten van sancties, *Research Memoranda Raad voor de rechtspraak*, Jaargang 11, nummer 2.
- Wistrich, A. & Rachlinski, J. (2017). *Implicit Bias in Judicial Decision Making How It Affects Judgment and What Judges Can Do About It*. Chapter 5: American Bar Association, Enhancing Justice, Cornell Legal Studies Research Paper No. 17-16.
- Zebel, S. (2012). Een quasi-experimentele studie naar de effecten van de Nederlandse slachtoffer-dadersgesprekken. In I. Weijers (red.), *Slachtoffer-dadersgesprekken in de schaduw van het strafproces* (p.p. 21-44). Den Haag: Boom Lemma.

