



HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS
strategisch en juridisch advies



Slachtoffergegevens in strafdossiers

Samenvatting

Colofon

Hooghiemstra & Partners
Bezuidenhoutseweg 161
2594 AG Den Haag
www.hooghiemstra-en-partners.nl
info@hooghiemstra-en-partners.nl

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) – uitgevoerd door Hooghiemstra & Partners, strategisch en juridisch adviesbureau op het raakvlak van data en recht en Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek.

Auteurs: Thijs Drouen, Judith Zoë Blijden en Robin Verhoef (Hooghiemstra & Partners)
Heinrich Winter en Nicolette Woestenburg (Pro Facto)

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Datum: 31 december 2025

Begeleidingscommissie:

em. prof. dr. mr. E. (Bert) Niemeijer	Vrije Universiteit Amsterdam, Voorzitter
prof. dr. R.A. (Rolf) Hoving	Rijksuniversiteit Groningen
F. (Freya) Augusteijn MSc	Vrije Universiteit Amsterdam
mr. K.N. (Karen) van den Broek	Ministerie van Justitie en Veiligheid
dr. mr. S. (Simon) Zebregs	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Voor de inhoud van het rapport en deze samenvatting zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn Minister.

©2025 Hooghiemstra & Partners. Auteursrechten voorbehouden.

Aanleiding

In de afgelopen jaren is binnen het Nederlandse strafrecht een bredere maatschappelijke ontwikkeling zichtbaar die de positie en rechten van het slachtoffer versterkt. Waar in het klassieke strafproces de verhouding tussen de verdachte en het openbaar ministerie centraal stond, is er steeds meer aandacht gekomen voor de belangen van het slachtoffer als volwaardige procesdeelnemer. Een concreet voorbeeld hiervan is de invoering van het spreekrecht. Een recenter voorbeeld is de Wet uitbreiding slachtofferrechten, die tot doel heeft de positie van slachtoffers binnen het strafproces te verbeteren. Tijdens de behandeling van deze wet is, via een amendement van Van Wijngaarden en Van Toorenburg, de basis gelegd voor een nieuwe benadering van de bescherming van slachtoffergegevens.

Het amendement voorzag in een wijziging van artikel 149a van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), waarmee is geregeld dat bepaalde gegevens in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer in (proces)stukken onvermeld blijven als deze niet van belang zijn voor de door de rechter te nemen beslissing. Deze formulering sluit aan bij het zogenoemde relevantiecriteria dat ingevolge het tweede lid van artikel 149a Sv het algemeen leidend criterium is voor de toevoeging van stukken aan het strafdossier. Waar voorheen persoonsgegevens van slachtoffers standaard in processtukken werden opgenomen, tenzij er een expliciete reden was om dat niet te doen, geldt nu als uitgangspunt dat dergelijke gegevens onvermeld blijven, tenzij die gegevens redelijkerwijs nodig zijn voor het nemen van beslissingen door de rechter. Het doel hiervan is het voorkomen van onnodige verspreiding van privacygevoelige gegevens binnen de strafrechtketen, en daarmee het beperken van risico's voor de persoonlijke levenssfeer en veiligheid van slachtoffers. Ook wordt hiermee invulling gegeven aan het in de Europese Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (richtlijn (EU) 2016/680) en de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens opgenomen beginsel van dataminimalisatie.

De nieuwe regel is verder uitgewerkt in het Besluit bescherming slachtoffergegevens in processtukken (hierna: het Besluit), dat op 1 juli 2025 in werking is getreden. Het Besluit regelt dat bepaalde persoonsgegevens van slachtoffers, zoals adres, woonplaats en burgerservicenummer, niet langer standaard in processtukken worden opgenomen. Opsporingsambtenaren vermelden deze gegevens niet meer in processen-verbaal, en het Openbaar Ministerie laat ze achterwege in vorderingen, bevelen, tenlasteleggingen en andere stukken, tenzij de gegevens redelijkerwijs van belang zijn voor de beoordeling van de zaak door de rechter.

Vooronderzoek evaluatie

Het WODC heeft opdracht gegeven aan Hooghiemstra & Partners en Pro Facto om een vooronderzoek uit te voeren. Het doel van dit vooronderzoek is om de situatie voor de inwerkingtreding en de beleidstheorie in kaart te brengen en een evaluatiekader op te stellen, zodat het Besluit na een bepaalde periode kan worden geëvalueerd. Onderdeel van de opdracht is ook om te adviseren binnen welke termijn na de inwerkingtreding van het Besluit een evaluatie van het Besluit dient plaats te vinden.

Dit onderzoek betreft dan ook nadrukkelijk niet de evaluatie van het Besluit zelf, maar formuleert het kader waarbinnen de evaluatie kan plaatsvinden.

Deelonderzoeken en vraagstelling

Dit voorbereidend onderzoek betreft een beleidsonderzoek. Het onderzoek is erop gericht om een goed beeld te geven van de doelen en middelen van het Besluit, de verwachte effecten en neveneffecten en eventuele aandachtspunten en knelpunten in de praktijk. Daarnaast is het onderzoek gericht op het ontwikkelen van een evaluatiekader aan de hand waarvan het Besluit in de toekomst geëvalueerd kan worden. Voorafgaand aan het onderzoek was het ook de bedoeling om een eerste kwantitatieve nulmeting van de aanwezige persoonsgegevens in strafdossiers te doen. Door de datahack bij het Openbaar Ministerie, die plaatsvond gedurende de onderzoeksperiode, bleek het niet mogelijk deze nulmeting uit te voeren. Dat onderdeel is vervangen door een beschrijving van de stand van zaken kort na inwerkingtreding van het Besluit. De wijze waarop de kwantitatieve nulmeting op een later moment kan worden uitgevoerd is onderdeel van het evaluatiekader.

Dat betekent dat sprake is van drie deelonderzoeken:

- I. Beleidsreconstructie
- II. Ontwikkelen van een evaluatiekader
- III. Stand van zaken.

Per deelonderzoek zijn onderzoeksvragen opgesteld. Het gaat om de volgende vragen:

Deelonderzoek I: beleidsreconstructie

1. Wat is de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het Besluit?
2. Wat zijn de doelen van het Besluit?
3. Hoe dienen deze doelen te worden bereikt?
4. Welke mogelijke (neven)effecten worden vooraf voorzien en voor welke betrokken actor(en) gelden deze?
5. Welke mogelijke knelpunten worden vooraf voorzien en voor welke betrokken actor(en) gelden deze?

Deelonderzoek II: Ontwikkelen van een evaluatiekader

6. Met behulp van welke indicatoren kan de beleidstheorie worden getoetst?
7. Met welke onderzoeksmethoden kunnen deze indicatoren worden gemeten?
8. Welke data is nodig om inzicht te krijgen in deze indicatoren?

9. Op welke termijn kunnen plausibele uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en de (neven)effecten?
10. Wat is op dit moment nodig om de beschikbaarheid van de data ten tijde van de evaluatie te waarborgen?

Deelonderzoek III: Stand van zaken na inwerkingtreding van het Besluit

11. Wat is de stand van zaken na de inwerkingtreding van het Besluit met betrekking tot de indicatoren waarnaar voor de inwerkingtreding onderzoek kan worden gedaan?

Methodiek

De aanpak van het onderzoek bestaat uit documentstudie, interviews en afsluitende groepsinterviews.

Documentenstudie

In het kader van de beleidsreconstructie hebben we documenten bestudeerd van de inwerkingtreding van het Besluit. We hebben het Besluit, de nota van toelichting van het Besluit, het amendement Van Wijngaarden en Van Toorenborg, aanverwante wetgeving zoals het Wetboek van Strafvordering, kamerbrieven over het slachtofferbeleid en beschikbare adviezen over het amendement en consultaties en uitvoeringstoetsen over het Besluit bestudeerd. Ook zijn onderzoeksrapporten bestudeerd die aanleiding vormden voor het amendement, zoals het witboek van Slachtofferhulp Nederland.

Gedurende de looptijd van het onderzoek hebben de verschillende betrokken organisaties samenwerkingsafspraken op papier gezet. Deze twee documenten zijn eveneens bestudeerd.

Oriënterende interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van alle bij het Besluit betrokken organisaties en andere organisaties die een bijdrage leveren aan het strafdossier. In de oriënterende fase van het onderzoek hebben we gesproken met een betrokken beleidsmedewerker en wetgevingsjurist van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en beleidsmedewerkers van de politie en het Openbaar Ministerie om meer informatie te verzamelen over de wijze waarop het Besluit tot stand is gekomen en de betrokkenheid van de verschillende organisaties. Deze interviews hadden als doel om een eerste indruk te krijgen van de verwachtingen van deze partijen over het Besluit. Deze verwachtingen zijn gebruikt om de informatie die is verzameld bij de documentenstudie nader te kunnen duiden.

Verdiepende interviews

Daarnaast hebben wij met vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de advocatuur, Slachtofferhulp Nederland en het Nederlands Forensisch Instituut

gesprekken gevoerd over het verloop van de invoering van het Besluit, de huidige situatie en de verwachte (bedoeld en onbedoelde) effecten van het Besluit.

De interviews beogen geen representatief en uitputtend beeld te schetsen van de opvattingen van de verschillende bij de uitvoering van de wet betrokken stakeholders of van de praktijk. We hebben met name informatie opgehaald over de verwachte effecten en neveneffecten van het Besluit in de praktijk en welke aandachtspunten of knelpunten dat zou opleveren. De selectie van de gesprekspartners hebben we aan de betrokken organisaties overgelaten; bij elke organisatie hebben we een beleidsmedewerker, adviseur of jurist gesproken die in die organisatie met de implementatie van het Besluit was belast. De inhoud van de gesprekken is naast de eerder door de organisatie gegeven adviezen, consultaties of uitvoeringstoets gelegd; die ook standpunten van de betrokken organisaties weergeven.

Opstellen evaluatiekader

De hiervoor genoemde interviews hebben eveneens informatie opgeleverd voor het evaluatiekader. In de gesprekken is naast de implicaties voor de praktijk en de verwachtingen over effecten en neveneffecten gevraagd naar aandachtspunten voor de evaluatie. Deze zijn door de onderzoekers vertaald in onderzoeksvragen en indicatoren.

Groepsinterviews / focusgroepen

Het uitgewerkte evaluatiekader hebben wij per indicator besproken in twee groepsgesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de politie, het Openbaar Ministerie, Slachtofferhulp Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten en Reclassering Nederland.

Opbrengst vooronderzoek evaluatie

Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie laat zien dat de doelstelling van het Besluit het versterken van de rechtspositie van slachtoffers en een betere bescherming van hun privacy is. Het belangrijkste middel om dit doel te bereiken, is het niet zonder noodzaak opnemen van persoonsgegevens van slachtoffers in brondocumenten, zoals een proces-verbaal. Uitgangspunt is dat persoonsgegevens van het slachtoffer 'bij de bron worden weggelaten door degene die het processtuk opstelt'. De officier van justitie controleert achteraf niet actief en structureel of een document relevante slachtoffergegevens bevat die alsnog verwijderd moeten worden voordat het bij de processtukken wordt gevoegd. Wanneer later blijkt dat bepaalde persoonsgegevens toch vermeld moeten worden, dient de officier van justitie die gegevens direct alsnog te verstrekken. Voor de evaluatie van het Besluit moet acht worden geslagen op de doelstelling van het Besluit, op de manier waarop volgens de regelgever die doelstelling kan worden gerealiseerd en op mogelijk optredende positieve en negatieve neveneffecten.

Termijn effectevaluatie

De implementatie van het Besluit en doorwerking daarvan in dossiers en de terechtzittingen gaat enige tijd vergen. De onderzoekers achten het daarom zinvol een effectevaluatie van het Besluit niet eerder dan vijf jaar na de inwerkingtreding uit te voeren.

Nulmeting

Om effecten vast te kunnen stellen is een eerste kwantitatieve nulmeting noodzakelijk. De onderzoekers raden aan om een dergelijke meting alsnog op relatief korte termijn uit te voeren. Ook is het denkbaar op middellange termijn in het kader van 'early warning', een tussentijdse meting uit te voeren om vroegtijdig het functioneren van de toepassing van het Besluit te kunnen vaststellen en zo nodig te kunnen bijsturen. Daarbij kan als termijn een tot anderhalf jaar na inwerkingtreding van het Besluit worden gekozen. Eventueel zijn de nulmeting en deze tussentijdse meting ook te combineren.

Nu een nulmeting niet mogelijk was vanwege het niet kunnen uitvoeren van het dossieronderzoek binnen de looptijd van deze opdracht, hebben de onderzoekers gekeken naar de huidige stand van zaken bij de uitvoering van het Besluit. Rond de inwerkingtreding van het Besluit hebben de ketenpartners onderling werkafspraken gemaakt. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen twee situaties waarin persoonsgegevens opgevraagd worden, namelijk i) gegevens die juridisch-inhoudelijk relevant zijn, voor bijvoorbeeld de informatie- en afbakeningsfunctie van de tenlastelegging, voor de bewijsbeslissing en voor de straftoemeting, en ii) praktisch relevante gegevens voor communicatie met het slachtoffer. De onderzoekers raden aan om deze afspraken mee te nemen bij de effectevaluatie om inzicht te krijgen in hoeverre deze bijdragen aan de uitvoering van het Besluit.

Evaluatiekader

Het evaluatiekader bestaat uit onderzoeksvragen, -methoden en indicatoren. We stellen voor de evaluatie in twee delen uit te voeren. In het eerste deel van de evaluatie staat het begrip 'redelijkerwijs van belang' (het relevantiecriterium) centraal gezien in het licht van het Besluit en hoe dit zich verhoudt tot het beginsel van dataminimalisatie uit het gegevensbeschermingsrecht bij het gebruik van slachtofferpersoonsgegevens. Het eerste deel van het evaluatiekader richt zich daarmee op de afbakening van de gegevens die strafvorderlijk relevant zijn. De daarbij te hanteren onderzoeksmethoden zijn een jurisprudentie-analyse, interviews met officieren van justitie, rechters, verbalisanten en wetenschappers en dossierstudie.

Het tweede deel van het evaluatiekader bestaat uit een empirisch onderzoek dat gaat om de vaststelling van de vermindering van het aantal persoonsgegevens van slachtoffers in strafdossiers vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit. Ook het aantal keren dat persoonsgegevens die niet in het dossier zaten, alsnog worden opgevraagd door de rechter ter zitting of de verdediging (wanneer in het proces) is daarbij relevant. De daarbij te hanteren onderzoeksmethoden zijn interviews, dossieronderzoek en focusgroepen. Bij dit empirisch onderzoek wordt ook onderzocht in welke mate positieve of negatieve neveneffecten zijn opgetreden.

Tot slot

De onderzoekers bevelen aan het uit te voeren evaluatieonderzoek te splitsen in een nulmeting, eventueel gecombineerd met een tussentijdse meting – beide uit te voeren op een middellange termijn van een tot anderhalf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit – en een effectmeting, uit te voeren vijf jaar na de inwerkingtreding. Voor een goede effectmeting is het nodig daarvan ook een juridisch onderzoek deel uit te laten maken om te bepalen of persoonsgegevens in een procesdossier redelijkerwijs van belang zijn.

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS

strategisch en juridisch advies



Bezuidenhoutseweg 161, 2594 AG Den Haag • T +31 (0) 6 39 27 85 33
E info@hooghiemstra-en-partners.nl • www.hooghiemstra-en-partners.nl
ING Bank NL49INGB0008938076 • KvK 73390356 • BTW 8595.06.447.B01