

Anonimiteit in het strafproces

Den Haag, juni 2008

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Hoofdstuk 1. Inleiding | 5 |
| 1.1 Aanleiding | 5 |
| 1.2 Verkennend onderzoek | 5 |
| 1.3 Onderzoeksvragen | 6 |
| 1.4 Verantwoording | 6 |
| 1.5 Leeswijzer | 7 |
| Hoofdstuk 2. Melding en aangifte | 9 |
| 2.1 De melding en aangifte van delicten | 9 |
| 2.2 Redenen voor het niet melden of niet aangeven van delicten | 9 |
| 2.3 Behoeften van slachtoffers | 11 |
| Hoofdstuk 3. Het wettelijke kader | 13 |
| 3.1 De positie van de verdachte | 13 |
| 3.2 De positie van het slachtoffer | 14 |
| 3.3 Het Wetboek van Strafvordering | 15 |
| <i>a. De bedreigde getuige</i> | |
| <i>b. De afgeschermd getuige</i> | |
| <i>c. De beperkt anonieme getuige</i> | |
| <i>d. De afscherming van adresgegevens</i> | |
| 3.4 Handleiding opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring | 17 |
| 3.5 Aanwijzing opsporingsbevoegdheden/Handboek voor de opsporingspraktijk | 17 |
| 3.6 Het wettelijke kader en de praktijk | 18 |
| 3.7 Meld Misdaad Anoniem | 19 |
| Hoofdstuk 4. Feitelijke beperkingen en specifieke vormen van criminaliteit | 21 |
| 4.1 Feitelijke beperkingen | 21 |
| 4.2 Dossiervorming en persoonsgegevens | 21 |
| 4.3 Specifieke vormen van criminaliteit | 21 |
| 4.3.1 Buurtcriminaliteit en ernstige vormen van overlast | 22 |
| 4.3.2 Geweld tegen werknemers (met een publieke taak) | 23 |
| 4.3.3 Geweld op school | 23 |
| 4.3.4 Huiselijk geweld | 24 |
| 4.3.5 Seksueel geweld | 24 |
| 4.3.6 Eergerelateerd geweld | 25 |
| 4.3.7 Mensenhandel | 25 |
| 4.3.8 Getuigen van zware strafbare feiten | 26 |
| 4.3.9 Hate-crimes | 26 |
| 4.3.10 Afpersing van het bedrijfsleven | 26 |
| 4.4 Cybercriminaliteit | 27 |
| Hoofdstuk 5. Mogelijke oplossingen en bestaand beleid | 29 |
| 5.1 Algemeen | 29 |
| 5.1.1 De afscherming van adresgegevens/domiciliekeuze | 29 |
| 5.1.2 Een persoonlijk identificatienummer | 31 |
| 5.1.3 Ruimere toepassing procedure artikel 190 Wetboek van Strafvordering | 33 |
| 5.1.4 Meer gebruik van de CIE-informant? | 33 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 5.1.5 | Uitwerking van bejegening in landelijke beroepscode | 34 |
| 5.1.6 | Mogelijke wetwijzigingen | 34 |
| 5.2 | Specifieke situaties; bestaand beleid en mogelijkheden | 35 |
| 5.2.1 | Integrale aanpak van buurtcriminaliteit en ernstige vormen van overlast | 36 |
| 5.2.2 | Werkgever doet aangifte van agressie en geweld jegens werknemer | 36 |
| 5.2.3 | Aanpak van geweld op school | 37 |
| 5.2.4 | Aanpak van huiselijk geweld | 38 |
| 5.2.5 | Aanpak van eengerelateerd geweld | 38 |
| 5.2.6 | Aanpak van mensenhandel (en seksueel geweld) | 39 |
| 5.2.7 | Aanpak van afpersing van het bedrijfsleven | 40 |
| 5.2.8 | Aanpak van hate-crimes | 41 |
| 5.2.9 | De aanpak van cybercriminaliteit | 41 |
| Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen | | 43 |
| I. | Anonieme aangifte/getuigenis binnen het huidig wettelijke kader | 43 |
| II. | Andere mogelijkheden om slachtoffers/getuigen te beschermen | 45 |
| III. | Overige mogelijkheden om het doen van aangifte te bevorderen | 46 |
| IV. | Mogelijke wetwijzigingen | 47 |
| Bijlage 1. Projectvoorstel 'Anonimiteit in het strafproces' | | 49 |
| Bijlage 2. Tabellen Veiligheidsmonitor Rijk 2008 | | 53 |
| Bijlage 3. Geraadpleegde literatuur | | 55 |

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Tijdens werkbezoeken in het voorjaar van 2007 hebben de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: BZK) signalen ontvangen dat veel slachtoffers van strafbare feiten geen aangifte willen doen uit vrees voor represailles omdat hun identiteit en persoonsgegevens bij de verdachte bekend worden.

Regelmatig wordt, onder meer door leden van de Tweede Kamer, de aandacht gevraagd voor dit verschijnsel en voor een verruiming van de mogelijkheid om anoniem aangifte van delicten te doen om op deze wijze de vrees voor eventuele represailles weg te nemen en de bereidheid tot het doen van aangiften te vergroten.

Wat betreft de discussie met het parlement kan onder meer worden verwezen naar de brief van 8 november 2000 van de toenmalige Minister van Justitie, mr. A.H. Korthals, over de anonieme melding en aangifte bij geweldsdelicten¹ en de brief van 7 mei 2004 van de toenmalige minister van Justitie, mr. J.P.H. Donner, over de mogelijkheden die in het strafproces om te gaan met gegevens van aangevers of getuigen.²

Ook recent hebben diverse Tweede Kamerleden vragen gesteld aan de ministers van Justitie en van BZK waarbij de mogelijkheid van anonieme aangifte aan de orde is gekomen.³ In hun antwoorden hebben de ministers Hirsch Ballin en Ter Horst onder andere aangegeven dat de weergave in de brief van 8 november 2000 van de mogelijkheden om binnen het bestaande wettelijke kader anoniem aangifte te doen en een anonieme getuigenverklaring af te leggen nog steeds actueel is, maar dat, gelet op de gebleken behoeften, onderzoek zal worden verricht naar een mogelijke uitbreiding van anonimiteit van aangevers binnen de strafrechtelijke procedures. Ook in het beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven' is in Pijler Vijf (Veiligheid, stabiliteit en respect) opgenomen dat de mogelijkheden tot het doen van anonieme of afgeschermd aangifte nader zullen worden onderzocht.⁴ Dit heeft geleid tot deze verkenning.

1.2 Verkennend onderzoek

Vanuit maatschappelijk oogpunt is het ongewenst dat mogelijke daders van strafbare feiten als gevolg van het uitblijven van meldingen of aangiften buiten het beeld van politie en justitie blijven. Aan de andere kant is het uit rechtstatelijk oogpunt niet wenselijk dat veroordelingen worden gebaseerd op anonieme aangiften. Om een beter zicht te krijgen op de problematiek en met praktische voorstellen te komen waardoor slachtoffers van ernstige delicten bewogen kunnen worden alsnog aangifte te doen, hebben de beide ministers besloten een werkgroep in te stellen. Deze werkgroep is samengesteld uit leden afkomstig van de rechterlijke macht, openbaar ministerie, de politie, Slachtofferhulp Nederland, en de ministeries van BZK en Justitie.⁵

De werkgroep heeft de opdracht gekregen om met voorstellen te komen die kunnen leiden tot een verhoging van de aangiftebereidheid van slachtoffers die nu uit angst voor represailles geen aangifte durven te doen. De werkgroep is gevraagd te kijken naar de bestaande mogelijkheden voor anonieme aangifte, eventuele praktische knelpunten te inventariseren en met snelle praktische verbeteringen, c.q. een betere benutting van de bestaande mogelijkheden te komen. WODC-onderzoek kan eventueel dieper op de materie ingaan. De focus van de werkzaamheden van de werkgroep dient vooral te liggen op de eventuele invoering van maatregelen die zonder wetswijziging mogelijk zijn.

¹ Kamerstukken II, 2000/01, 25907, nr.7.

² Kamerstukken II, 2004/05, 29200 VI/VII, nr. 145.

³ Aankhangsel Handelingen II, 2007/08, nr. 227; Aankhangsel Handelingen II, 2006/07, nrs. 2674, 2216 en 2174.

⁴ Beleidsprogramma 'Samen werken, samen leven', 14 juni 2006, pag. 70.

⁵ Zie voor de samenstelling van de werkgroep blz. 4 van het projectvoorstel dat is opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport.

1.3 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van bovengenoemde opdracht is in het projectvoorstel een aantal vragen geformuleerd. In deze rapportage is getracht op deze vragen een antwoord te geven.

Hieronder volgt een weergave van de vragen die onderzocht zijn:

- In welke mate worden de huidige mogelijkheden tot (beperkte) anonimiteit al toegepast?
- In welke situaties/gevallen hebben slachtoffers behoefte aan anonimiteit en voor welke specifieke delicten is deze behoefte in het bijzonder aanwezig?⁶
- In welke mate worden aangiftes niet gedaan door burgers uit angst voor represailles?
- Op welke wijze wordt omgegaan met gegevens van aangevers in het huidige strafproces van aangifte tot en met de behandeling op de terechtzitting?
- Wat zijn de huidige mogelijkheden om privacy/identiteit van aangevers te beschermen (juridisch en praktisch) tot en met de behandeling op de terechtzitting?
- Wanneer de anonimiteit van aangevers beter gewaarborgd wordt, zal de angst dan voor een groot deel worden weggenomen en zullen zij eerder bereid zijn om aangifte te doen? Of zijn er wellicht alternatieve mogelijkheden die hetzelfde effect hebben?

Naar aanleiding van deze vragen is onderzocht:

- Waar de kansen tot verbetering liggen (bv. procesmatig, praktisch, inhoudelijk).
- Wat al wordt gedaan en wat mogelijk landelijk geïmplementeerd kan worden (best practices).
- Wat op korte termijn (6 maanden) valt te verbeteren.
- Wat eventuele verbeteringen voor de lange termijn zijn.
- Wat nader WODC-onderzoek vereist.

1.4 Verantwoording

Deze rapportage geeft inzicht in een belangrijk deel van de praktische en juridische problematiek en is tot stand gekomen op basis van bestudering van relevante literatuur, inbreng van de leden van de werkgroep, alsmede van deskundigen vanuit de ministeries en de praktijk. De werkgroep heeft in de periode van december 2007 tot en met mei 2008 zes maal vergaderd.

De leden van de werkgroep geven aan dat het bij de onderhavige problematiek niet alleen om slachtoffers gaat, maar vaak ook om potentiële getuigen van een strafbaar feit. Daarom is besloten de onderzoeksvragen uit te breiden en deze rapportage ook te betrekken op getuigen die uit vrees voor represailles geen getuigenverklaring durven af te leggen.

In de rapportage wordt gesproken over melders, aangevers, slachtoffers en getuigen. Enige toelichting bij deze begrippen is gewenst.

Het Wetboek van Strafvordering kent het begrip "melder" niet. Bij dit begrip moet men denken aan de persoon die (al dan niet anoniem) een (telefonisch) contact heeft met de politie en deze meedeelt, dat hij iets gezien heeft, dat niet door de beugel kan. Hij doet geen "officiële" aangifte. De aangever is degene die kennis draagt van een strafbaar feit en daarvan aangifte doet bij de politie. Dit is een kennisgeving conform artikel 161 Wetboek van Strafvordering aan het bevoegd gezag dat een strafbaar feit is gepleegd.

De getuige is de persoon die over een strafbaar feit door de politie, de officier van justitie, rechter-commissaris of een rechter in het kader van respectievelijk een opsporingsonderzoek, gerechtelijk vooronderzoek, of onderzoek op de terechtzitting wordt gehoord naar aanleiding van diens mogelijke waarneming van een strafbaar feit. Een getuige behoeft dus geen aangever te zijn; hij kan naar aanleiding van de aangifte van een

⁶ De reden hiervoor is dat specifieke feiten en omstandigheden binnen een bepaald strafbaar feit maken dat het ene slachtoffer/aangever zich wel en de andere zich niet bedreigd voelt. Zoals ook de mate van onderlinge bekendheid tussen verdachte en slachtoffer/aangever een belangrijke factor is in de vraag of enige vorm van anonimiteit zinvol is.

ander gehoord worden. Een aangever zal veelal wel als getuige gehoord worden; hij heeft iets omtrent een strafbaar feit waargenomen of ondervonden, anders zou hij geen kennis ervan dragen. Getuigen en aangevers kunnen tevens slachtoffer zijn. Getuigen hebben een eigen status als procesdeelnemer.

Slachtoffers hebben op dit moment geen zelfstandige status als procesdeelnemer, maar hebben als aangever/getuige, als benadeelde partij of als spreekgerechtigde (artikel 302 Wetboek van Strafvordering) wel een plaats in het strafproces. Met het wetsvoorstel 'Versterking positie van het slachtoffer in het strafproces' krijgen slachtoffers als zodanig een zelfstandige positie.⁷ Als slachtoffer wordt in het wetsvoorstel aangemerkt degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Wanneer de combinatie "slachtoffers of getuigen" wordt gebruikt, wordt bedoeld op degenen die schade hebben geleden door een strafbaar feit of die met betrekking tot een strafbaar feit iets hebben waargenomen. Wanneer de combinatie "aangevers of getuigen" wordt gebezigd, wordt bedoeld op hen die aangifte hebben gedaan of die een getuigenverklaring bij de politie hebben afgelegd.

Niet op alle in paragraaf 1.3 gestelde vragen is een volledig antwoord gevonden. Zo zijn de volgende vragen slechts gedeeltelijk in beeld gekomen:

- Op welke wijze wordt omgegaan met gegevens van aangevers van moment van aangifte tot en met de terechtzitting?
- Wanneer de anonimiteit van aangevers beter gewaarborgd wordt, zal de angst dan voor een groot deel worden weggenomen en zullen zij eerder bereid zijn om aangifte te doen? Of zijn er wellicht alternatieve mogelijkheden die hetzelfde effect hebben?

De opdracht aan de werkgroep was zich vooral te richten op snelle praktische verbeteringen. De eventueel aanwezige vrees bij slachtoffers en getuigen is als een gegeven geaccepteerd. Er is geen onderzoek gedaan naar de vraag hoe reëel de vrees voor represailles in bepaalde gevallen is.

Indien op bovenstaande vragen antwoord gewenst wordt, is een dieper gaand onderzoek noodzakelijk.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de melding en aangifte van delicten en wordt een samenvatting gegeven van redenen voor het niet melden of aangeven van delicten. In hoofdstuk 3 wordt het bestaande wettelijke kader van de mogelijkheden tot anonimiteit in het strafproces weergegeven. Hoofdstuk 4 beschrijft de feitelijke beperkingen die in beeld komen bij anonimiteit en benoemt een aantal situaties en gevallen waarin sprake is van slachtoffers en getuigen die uit angst voor represailles geen aangifte durven doen of een getuigenis af durven te leggen. In hoofdstuk 5 wordt een aantal suggesties voor praktische oplossingen aangedragen. In hoofdstuk 6 wordt een aantal conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

⁷ Kamerstukken II, 2004/05, 30 143, nr. 2. Met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.

Hoofdstuk 2. Melding en aangifte

2.1 De melding en aangifte van delicten

Aan de ene kant is het uitgangspunt dat het voor de burgers een burgerplicht is om mee te werken aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, daarvan aangifte te doen en, als zij daartoe geroepen worden, ten overstaan van de rechter daarover te getuigen.⁸ Een effectieve aanpak van criminaliteit is gebaat bij een grote meldings- en aangiftebereidheid van burgers. Meer meldingen en aangiftes leiden tot een beter inzicht in de problematiek, tot een grotere pakkans van de daders en tot meer aanknopingspunten voor preventieve maatregelen.

Aan de andere kant is het echter de werkelijkheid dat veel delicten om uiteenlopende redenen niet worden gemeld of daarvan geen aangifte wordt gedaan. Uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 blijkt dat landelijk gezien ruim éénderde (35 procent) van alle voorvallen door of namens de slachtoffers bij de politie is gemeld.⁹ Dit wil dus zeggen dat bijna tweederde van de voorvallen niet is gemeld. De Veiligheidsmonitor Rijk 2008 laat wat dit betreft hetzelfde beeld zien als de Veiligheidsmonitor Rijk 2007 en 2006. Uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 blijkt voorts dat de percentages verschillen, zowel per soort delict als per politieregio.¹⁰ Zo is ongeveer 30 procent van het aantal geweldsdelicten gemeld, 26 procent van het aantal vandalismedelicten en 47 procent van het aantal vermogensdelicten.

Niet alle meldingen resulteren uiteindelijk in een aangifte, waaronder wordt verstaan dat van een voorval dat bij de politie bekend is ook een schriftelijke verklaring of proces-verbaal is ondertekend.¹¹ Van 25 procent van alle in Nederland ondervonden delicten is formeel aangifte gedaan.¹² Ook hier zijn verschillen per soort delict en per politieregio, en deze cijfers wijken niet of nauwelijks af van de cijfers uit de beide voorafgaande jaren.

2.2 Redenen voor het niet melden of niet aangeven van delicten

Aan alle slachtoffers die een voorval niet bij de politie hebben gemeld is gevraagd naar de reden waarom zij dat niet hebben gedaan. Aan degenen die het voorval wel hebben gemeld maar vervolgens geen aangifte hebben gedaan, is tevens gevraagd naar de reden hiervan.¹³ Voor een compleet overzicht wordt verwezen naar de desbetreffende tabellen afkomstig uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 die bij dit rapport zijn gevoegd in bijlage 2.

De meest genoemde reden om een delict niet te melden is 'dat het toch niets helpt'. Voor 37 procent van de niet gemelde voorvallen werd deze reden gegeven. De reden dat het voorval niet zo belangrijk was, wordt eveneens vaak genoemd, namelijk in 25 procent van de gevallen. In ruim 12 procent werd als reden gegeven dat het geen zaak voor de politie was en in 10 procent van de voorvallen werd aangegeven dat de zaak al was opgelost. In een beperkt aantal gevallen (rond de 2 procent) werd gevreesd voor represailles. Bij 13 procent speelden andere, niet nader omschreven, redenen een rol om het voorval niet te melden.¹⁴

Voor het niet melden van de diverse soorten delicten verschillen de redenen waarom dit niet is gedaan. Zo wordt, in afwijking van het totaalbeeld, bij meer dan 12 procent van de mishandelingen de angst voor represailles genoemd als reden om het voorval niet bij de politie te melden.

⁸ Voor bepaalde strafbare feiten (artikel 160, eerste lid) c.q. voor bepaalde categorieën van (rechts)personen (artikel 162, eerste lid) ken het Wetboek van Strafvordering een aangifteplicht.

⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, Veiligheidsmonitor Rijk 2008, Landelijke rapportage, Voorburg 2008, blz. 50 e.v. Het gaat hier om meldingen die bij de politie worden gedaan. De meldingen bij de Stichting Meld misdaad Anoniem of andere instanties blijven buiten beschouwing.

¹⁰ Op de verschillen tussen de diverse politieregio's wordt hier niet verder ingegaan.

¹¹ Aangiften via internet blijven in de Veiligheidsmonitor 2008 buiten beschouwing.

¹² Veiligheidsmonitor Rijk 2008, landelijke rapportage, a.w., blz. 56 e.v.

¹³ Veiligheidsmonitor Rijk 2008, landelijke rapportage, a.w., blz. 60 e.v.

¹⁴ Zie tabel 5.18 in bijlage 2, Niet bij de politie gemelde delicten naar reden, 2008- landelijk overzicht, uit: Veiligheidsmonitor Rijk 2008, landelijke rapportage, a.w., pag. 92.

Slachtoffers die een delict wel hebben gemeld maar geen aangifte daarvan hebben gedaan, gaven voor dit laatste in ongeveer 20 procent van de gevallen aan dat het toch niets helpt; bij ruim 12 procent was de reden dat het was opgelost. Rond 7 procent van de wel gemelde gevallen werd niet aangegeven omdat het niet belangrijk was. Bij ongeveer 6 procent van degenen die een delict gemeld hebben was angst voor represailles een reden om geen aangifte te doen (bij geweldsdelicten was dit gemiddeld ruim 13 procent, waarvan bij mishandelingen zo'n 18 procent en bedreigingen ruim 11 procent).¹⁵

Aangezien dit onderzoek gericht is op burgers die uit de vrees voor represailles, vanwege intimidatie of bedreiging met geweld geen aangifte durven doen of een verklaring durven af te leggen, wordt in het vervolg op de overige redenen om geen aangifte of melding van een strafbaar feit te doen niet verder ingegaan. Dit betekent niet dat men de vrees voor represailles in deze zin kan isoleren dat, indien zij is weggenomen, wel tot aangifte of een getuigenverklaring wordt overgegaan. Uit diverse onderzoeken en studies blijkt dat vaak ook andere redenen tegelijkertijd een rol spelen en dat bepaalde factoren, zoals culturele, demografische en sociale factoren, eveneens van belang zijn.¹⁶

De vrees voor represailles is, zo moet uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 geconcludeerd worden, een belangrijke reden om van bepaalde soorten van delicten, zoals mishandeling, - uiteindelijk - geen aangifte te doen. Dit beeld wordt bevestigd in andere publicaties, waarvan er hier twee worden genoemd.

In de studie van Goderie, Janssen, Lünemann en Nieborg "Geweldsmeldingen bij de politie" is in opdracht van de Commissie Politie en Wetenschap onderzoek verricht naar vier categorieën van geweld (geweld in het verkeer, tegen artsen, op school en huiselijk geweld). Hierbij komt naar voren dat bij de overweging om een geweldsdelict al dan niet te melden c.q. aan te geven - onder meer - de vrees voor represailles van de zijde van de dader een rol speelt bij huiselijk geweld, geweld tegen artsen en geweld op school.¹⁷ De houding en de invloed van derden blijkt een belangrijke factor in het afwegingsproces te zijn om geweld bij de politie te melden. Bij derden kan het gaan om omstanders en familie of vrienden, maar ook om professionals die hulp verlenen of collega's op het werk. Tevens is - bij geweld in ziekenhuizen en op school - het al dan niet aanwezig zijn van beleid ter zake een belangrijke omgevingsfactor. Ook het beleid van de politie ten aanzien van het omgaan met meldingen en het opnemen van aangiften voor de verschillende soorten van delicten is, zo blijkt uit de verschillende voorbeelden, is in dit opzicht van invloed.

In de recente publicatie "Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven" constateert C.J. Maas-de Waal dat het gering aandeel meldingen en aangiften van geweldsdelicten opvallend is. De meldingsbereidheid ligt op circa 30 procent en de aangiftebereidheid op 15 procent. Dit betekent dat slechts de helft van de geweldsdelicten die gemeld zijn, uitmondt in een aangifte.¹⁸ Uit deze publicatie blijkt bovendien dat de redenen om een delict niet te melden of daarvan aangifte te doen duidelijk verschillen naar de aard van het delict. Angst voor represailles is bij mishandeling een belangrijke reden om af te zien van melding en aangifte: 23 procent van de respondenten noemde dit als reden, terwijl dit gemiddeld door 3 procent van de respondenten als reden voor het niet-melden wordt gegeven.¹⁹

De verschillende leden van de werkgroep herkennen de hierboven beschreven problematiek en geven aan dat deze zich in de dagelijkse praktijk manifesteert. Zoals eerder is verwoord, tekenen zij daarbij aan dat het hierbij

15 Zie tabel 5.20 in bijlage 2, Niet bij de politie aangegeven delicten naar reden van niet-aangifte, 2008-landelijke overzicht, uit: Veiligheidsmonitor Rijk 2008, landelijke rapportage, a.w., pag. 94.

16 Zie hiervoor bijvoorbeeld Wittebrood, K., Slachtoffers van criminaliteit, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, april 2006; Erpecum, van, I., Van afzijdigheid naar betrokkenheid - Preventieve strategieën tegen geweld: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Vertrouwen in de buurt, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.

17 Goderie, M., Janssen, U., Lünemann, K. en Nieborg, S. Geweldsmeldingen bij de politie, juni 2003, passim.

18 Maas-de Waal, C.J., Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven, SCP, Den Haag, april 2006, blz. 46.

19 Maas-de Waal, C.J., a.w., blz. 48.

niet alleen om slachtoffers gaat, maar ook om potentiële getuigen van een strafbaar feit.

Volgens de leden van de werkgroep speelt de vrees voor represailles van de kant van de dader(s) met name in de volgende situaties en ten aanzien van de volgende delictsoorten een rol bij de overweging om een delict niet melden c.q. daarvan geen aangifte te doen of daarover te getuigen:

- buurtcriminaliteit en ernstige vormen van overlast en intimiderend gedrag
- geweld tegen werknemers (met publieke taken)
- geweld op school
- huiselijk geweld
- seksueel geweld
- eengerelateerd geweld
- mensenhandel
- getuigen van zware criminele feiten
- afpersing van het bedrijfsleven
- hate-crimes

Zoals gezegd, is het vanuit maatschappelijk oogpunt niet aanvaardbaar dat het slachtoffer of de getuige zich gedwongen voelt af te zien van een melding of aangifte of verklaring, wanneer dit het gevolg is van het dreigen met represailles. Dat mogelijke daders als gevolg van het uitblijven van meldingen of aangiften van slachtoffers buiten het beeld van justitie en politie blijven en een eventuele strafrechtelijke veroordeling ontlopen is onwenselijk.

2.3 Behoeften van slachtoffers

In 2007 is door het WODC een literatuuronderzoek gedaan naar de behoeftes van slachtoffers.²⁰ Uit dit onderzoek blijkt dat de behoefte aan bescherming van de persoonlijke veiligheid, met name voor geweldslachtoffers en slachtoffers van bedreiging, beduidend is. Slachtoffers hebben daarnaast een duidelijke behoefte aan informatie van de politie. Deze informatieverstrekking is een belangrijke factor voor de tevredenheid over politie en justitie.²¹ In dit verband kan de 1-loket gedachte van het Slachtoffer Informatiepunt van het arrondissement Den Haag als voorbeeld worden genoemd, waar slachtoffers van misdrijven en nabestaanden van slachtoffers voor alle hulpvragen terecht kunnen.²²

In het rapport “Actieve wederkerigheid” van het ministerie van BZK wordt beschreven dat slachtoffers die de moeite nemen om aangifte te doen daarvoor iets terug verwachten.²³ Tevredenheid van burgers, waaronder slachtoffers, over de politie hangt in belangrijke mate samen met bejegening door de politie. Meer specifiek gaat het hierbij om de actiebereidheid van de politie en de wens van slachtoffers om serieus genomen te worden. Het onderzoek geeft aan dat burgers zichzelf zien als ‘partners’ van de politie; zij werken immers samen met de politie aan een veilige of leefbare wijk. Dit doortrekkende naar slachtoffers of getuigen die zich bedreigd voelen, is het dus van belang dat juist bij slachtoffers die zich bedreigd voelen iets aan de situatie wordt gedaan. Wanneer slachtoffers worden weggestuurd met het verhaal ‘doet u maar geen aangifte, want dan worden uw gegevens bekend bij de verdachte’ is dat negatief voor de tevredenheid over en het vertrouwen in de politie. Uit verschillende onderzoeken, alsook uit de praktijk van verschillende leden van de werkgroep, blijkt dat dit niettemin in een aantal gevallen gebeurt.²⁴ Hiermee wordt een verkeerd signaal afgegeven, zowel

20 Boom, A., ten, en Kuijpers, K.F., *Behoeften van slachtoffers van delicten, een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*, WODC, onderzoek en beleid nr. 262, 2008.

21 Winkel, F.W., Spapens, A.C., Letschert, R.M., *Tevredenheid van slachtoffers met 'rechtspleging' en slachtofferhulp: een victimologische en rechtspsychologische secundaire analyse*, WODC, Intervict, 2006.

22 *Jaarverslag 2007 SIP, Den Haag, pag. 3.*

23 *Ministerie van BZK, Actieve wederkerigheid, oktober 2005.*

24 *Zie bijvoorbeeld Goderie, M., Janssen, U., Lünemann, K, en Nieborg, S., Geweldsmeldingen bij de politie, a.w.*

naar het slachtoffer of de getuige, maar ook naar de dader die ervaart dat zijn misdragingen straffeloos blijven.

In dit hoofdstuk is stil gestaan bij meldingen en aangiften van delicten en de redenen waarom hiervan werd afgezien. Ook is kort aangegeven in welke situaties de vrees voor represailles voor het doen van aangifte of het afleggen van een getuigenis met name speelt en wat de behoeften van slachtoffers zijn. In het volgende hoofdstuk wordt het wettelijke kader omtrent anonimiteit in het strafproces omschreven en wordt dit afgezet tegen de praktijk.

Hoofdstuk 3. Het wettelijke kader

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de relevante internationale en nationale regelgeving betreffende de positie van de verdachte en het slachtoffer. Vervolgens komen de in de Nederlandse wetgeving neergelegde mogelijkheden om (beperkt) anoniem te getuigen aan de orde.

3.1 De positie van de verdachte

Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermt het recht op een eerlijk proces. In het derde lid van dit artikel is een aantal minimumrechten voor de verdachte in een strafzaak genoemd waaronder het (doen) ondervragen van de getuigen à charge en à décharge (onder d). De verdachte moet zich kunnen verdedigen tegen het bewijsmateriaal dat tegen hem wordt aangedragen c.q. de mogelijkheid krijgen informatie te verschaffen die hem vrijpleit. De waarde van belastend bewijsmateriaal moet aan de orde kunnen worden gesteld door onder meer de getuige vragen te stellen met het oog op de betrouwbaarheid van de verklaring én de betrouwbaarheid van die getuige. Op dit recht kunnen slechts onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen worden gemaakt. Uitzonderingen moeten gerechtvaardigd zijn en kunnen worden getoetst aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt, zo blijkt uit zijn jurisprudentie, strenge eisen aan de mogelijkheid om de identiteit van getuigen geheim te houden en deze niet in tegenwoordigheid van partijen te horen. Daarbij is ook onderkend dat er botsende belangen kunnen optreden tussen verdachte enerzijds en de getuige, al dan niet slachtoffer, anderzijds. Dit heeft te maken met onder meer (de vrees voor) mogelijke represailles tegen getuigen die een voor de verdachte belastende verklaring afleggen. Voorts is erkend dat categorieën van kwetsbare slachtoffers, bijvoorbeeld van zedenmisdrijven, bescherming behoeven. De vraag is dan hoe ver die bescherming mag gaan zonder dat de rechten van de verdediging zodanig worden gerelativeerd dat niet meer gesproken kan worden van een eerlijk proces. Hierbij verdient ook de aandacht dat volgens vaste jurisprudentie van het EHRM anonieme getuigenverklaringen niet in beslissende mate aan de bewezenverklaring mogen bijdragen.²⁵ Het nationale recht met betrekking tot de positie van de verdachte is neergelegd in het Wetboek van Strafvordering.

Een rondgang langs de lidstaten van de Raad van Europa laat zien dat in de meeste lidstaten het gebruik van anonieme getuigen is toegestaan, maar ook dat dit gebruik in enkele lidstaten is uitgesloten.²⁶ De lidstaten waar dit gebruik is toegestaan hebben de procedurele voorwaarden en het gewicht dat aan een anonieme getuigenverklaring moet worden toegekend, neergelegd in wettelijke regelingen, waarvan de meeste recent tot stand zijn gekomen.²⁷ Vaak zijn de wettelijke regelingen onderdeel van de wet waarin het strafprocesrecht is neergelegd, soms is gekozen voor een specifieke wettelijke regeling. Doorgaans is het de onafhankelijke rechter die beslist over het toekennen van anonimiteit aan een getuige, maar soms wordt dit aan de aanklager of zelfs aan de leider van het opsporingsonderzoek overgelaten. Bescherming van de getuigen en het geheim houden van opsporingsmethoden zijn gebruikelijke gronden voor het toestaan van anonimiteit. In een groot aantal regelingen is het gevaar voor, respectievelijk de bedreiging van, de getuige uitdrukkelijk als voorwaarde genoemd.²⁸ In enkele landen is een subjectieve invulling van het risico dat de getuige loopt of kan lopen aanvaard.²⁹ Aspecten als bevoegdheden en procedures hangen nauw samen met de inrichting van het strafproces dat nu eenmaal in de onderscheiden staten verschillend is. De rondgang heeft mede als gevolg hiervan geen aanleiding gegeven tot het ontwikkelen van nieuwe ideeën op dit terrein.

25 EHRM 20 november 1989, NJ 1990, 245 (Kostovski), 26 maart 1996, NJ 1996, 741 (Doorson) en 23 april 1996, NJ 1997, 635 (Van Mechelen c.s.).

26 Zie Hopman, S., *Het gebruik van anonieme getuigen in het strafproces en artikel 6 lid 3 onder d EVRM*, juni 2006, Universiteit van Amsterdam, blz. 16. Zie ook Maffei, S., *The European Right to Confrontation in Criminal Proceedings*, Groningen 2006.

27 In het Verenigd Koninkrijk is het gebruik van anonieme getuigen toegestaan op basis van rechterlijke uitspraken (Hopman, S., a.w., blz. 19).

28 Hopman, S., a.w. blz. 25 en 26.

29 Hopman, S., noemt in dit verband België, Estland en het Verenigd Koninkrijk; a.w. blz. 26 en 27.

3.2 De positie van het slachtoffer

De positie van het slachtoffer in het strafproces is op internationaal niveau in diverse verdragen en andere rechtsinstrumenten geregeld. De uitwerking van deze internationale wetgeving is terug te vinden in het Wetboek van Strafvordering en de verschillende aanwijzingen van het College van procureurs-generaal. De belangrijkste internationale regelgeving vormt het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure van de Raad van Ministers van de Europese Unie.³⁰ Met name artikel 8 is in dit opzicht relevant. Lid 1 van dit artikel bepaalt: “elke lidstaat waarborgt een passend niveau van bescherming voor het slachtoffer en, in voorkomend geval, diens familieleden of gelijkgestelde personen, met name wat betreft hun veiligheid en de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, wanneer er naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten een ernstige dreiging van wraakacties bestaat of er sterke aanwijzingen zijn dat de persoonlijke levenssfeer ernstig en opzettelijk wordt aangetast”. Lid 2 dwingt tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de goede naam van slachtoffers. Op grond van lid 4 dienen slachtoffers beschermd te worden tegen de gevolgen van hun verklaringen ter terechtzitting. Een concreet punt in dit kaderbesluit is het voorzien in afzonderlijke wachtruimten van slachtoffers. In veel gerechtsgebouwen ontbreekt deze voorziening en komen slachtoffers, getuigen vlak voor de zitting oog in oog te staan met de verdachte of zijn vrienden en familieleden. Het ontbreken van afzonderlijke wachtruimten leidt met enige regelmaat tot onwenselijke situaties, intimidatie en beïnvloeding van getuigen en slachtoffers. In het paleis van justitie te Den Haag wordt daarom zittingsbegeleiding voor slachtoffers aangeboden en wordt eind 2008 voorzien in afzonderlijke wachtruimtes.³¹

In 2005 hebben de Verenigde Naties een richtlijn gepubliceerd met betrekking tot minderjarige slachtoffers en getuigen waarin voor deze bijzonder kwetsbare groep extra maatregelen zijn opgenomen zoals het recht op bescherming van de privacy en het afschermen van gegevens die kunnen leiden tot identificatie van het kind.³² Ook de Raad van Europa besteedt aandacht aan de positie van het slachtoffer. In artikel 10 van de op 14 juni 2006 door het Comité van Ministers aanvaarde aanbeveling over de bijstand aan slachtoffers van misdaad is neergelegd dat de fysieke en psychische integriteit beschermd moet worden en dat beschermingsmaatregelen moeten worden genomen bij slachtoffers die het risico lopen geïntimideerd te worden of het slachtoffer te worden van represailles.³³ In het kader van deze rapportage wordt specifiek de aandacht gevraagd voor onderdeel 8 van artikel 10, waarin is bepaald dat staten passende maatregelen moeten nemen om zoveel mogelijk te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op het privé- en familieleven van slachtoffers en om persoonlijke gegevens van slachtoffers te beschermen, in het bijzonder gedurende het opsporingsonderzoek en de vervolgingsfase van het misdrijf.

De positie van het slachtoffer in het Nederlandse strafproces wordt thans bepaald door de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering over de getuige respectievelijk de aangever en de regeling inzake de benadeelde partij. Op dit moment is een wetsvoorstel tot wijziging van dit wetboek in de Eerste Kamer aanhangig dat het slachtoffer een zelfstandige positie in het strafproces geeft, los van zijn rol als getuige of benadeelde partij.³⁴ Dit leidt niet tot een gewijzigde positie als het gaat om de bescherming van slachtoffers.³⁵ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de mogelijkheid van anonieme aangifte - buiten de mogelijkheden hieronder genoemd in paragraaf 3.3 - nog eens uitdrukkelijk afgewezen.³⁶

³⁰ Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, PbEG 22-3-2001, L82/1.

³¹ Opportuun, Openbaar Ministerie, Slachtoffer verdient een stem, Jaargang 14, Mei 2008, nr. 5.

³² Guidelines on Justice for Child Victims and Witnesses of Crime, ECOSOC Res. 2005/20.

³³ Recommendation (2006) 8 on Assistance to Crime Victims, adopted on 14 June 2006.

³⁴ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, Kamerstukken I, 2007/08, 30143, A.

³⁵ In het kader van het wetgevingstraject Herziening Strafvordering 2011 is aan de Tweede Kamer toegezegd dat er een wetsvoorstel komt dat de positie van het slachtoffer in het vooronderzoek regelt (Kamerstukken II, 2003/04, 29271, nr. 1).

³⁶ Kamerstukken II, 2004/05, 30143, nr. 3, blz. 16-17.

3.3 Het Wetboek van Strafvordering

De eisen die voortvloeien uit artikel 6 van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM vinden grotendeels hun neerslag in de in Nederland in dit opzicht geldende wetgeving, namelijk in de artikelen 190, 226a, 226g tot en met 226m, en 290 Wetboek van Strafvordering.

a. De bedreigde getuige (artikel 226a Wetboek van Strafvordering)

In het eerste lid van artikel 226a Wetboek van Strafvordering is bepaald dat de rechter-commissaris hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van de officier van justitie dan wel op verzoek van de verdachte of de getuige, beveelt dat ter gelegenheid van het verhoor van die getuige diens identiteit verborgen wordt gehouden, indien:

- a. de getuige of een andere persoon, met het oog op de door de getuige af te leggen verklaring, zich zodanig bedreigd kan achten dat, naar redelijkerwijze moet worden aangenomen, voor het leven, de gezondheid of de veiligheid dan wel de ontwrichting van het gezinsleven of het sociaal-economische bestaan van die getuige of die andere persoon moet worden gevreesd, en
- b. de getuige te kennen heeft gegeven wegens deze bedreiging geen verklaring te willen afleggen.

In andere gevallen wijst de rechter-commissaris de vordering of het verzoek af. Aan de rechter-commissaris is opgedragen het proces-verbaal van de getuigenverklaring zodanig te redigeren dat de identiteit van de getuige niet blijkt. De getuige behoeft niet meer op de terechtzitting te verschijnen.

Het gebruik van een anonieme getuigenverklaring is beperkt op grond van artikel 344a, tweede lid, Wetboek van Strafvordering. Zij mag slechts worden gebruikt voor het bewijs van (kortweg) strafbare feiten die een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde. De bewezenverklaring mag bovendien niet in overwegende mate berusten op anoniem bewijs. Alleen degene die in het gerechtelijke vooronderzoek door de rechter-commissaris als bedreigde getuige is erkend, kan er aanspraak op maken dat hij niet op de openbare terechtzitting behoeft te verschijnen. De door hem afgelegde verklaring kan dan slechts in beperkte mate aan het bewijs bijdragen, omdat de bewezenverklaring niet in doorslaggevende mate op een anonieme verklaring mag rusten. Bovendien is een dergelijke verklaring met het oog op de te waarborgen anonimiteit van de getuige veelal minder gedetailleerd en precies, zodat daaraan om die redenen al minder bewijskracht toekomt.

b. De afgeschermd getuige (artikelen 226m t/m s Wetboek van Strafvordering)

Sinds 1 november 2006 is het mogelijk een ambtenaar van de AIVD (of MIVD) als afgeschermd getuige (anoniem) door de rechter-commissaris te laten horen, dan wel bepaalde gegevens af te schermen, in verband met het belang van de staatsveiligheid.

c. De beperkt anonieme getuige (artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering)

In het eerste lid van artikel 190 Wetboek van Strafvordering is bepaald dat de rechter-commissaris onder meer aan de getuigen naar naam en voornamen, leeftijd, beroep en woon- of verblijfplaats vraagt. Hij kan ingevolge het tweede lid ambtshalve, of op vordering van de officier van justitie dan wel op verzoek van de verdachte of de getuige bepalen dat het vragen van een of meer van deze gegevens achterwege wordt gelaten wanneer er een gegrond vermoeden bestaat dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden, of in de uitoefening van zijn beroep zal worden belemmerd.

De delicten waarbij de vorm van beperkte anonimiteit kan worden geboden, zijn niet wettelijk beperkt tot bepaalde categorieën. Een beperkt anonieme getuige kan nog steeds worden opgeroepen om ter terechtzitting een verklaring af te leggen. In dergelijke gevallen kunnen dus bepaalde vragen naar de identiteit van de getuige afgehouden worden en is het eveneens mogelijk om maatregelen te nemen waardoor de getuige minder snel herkenbaar is.

Eenzelfde regeling bestaat onder gelijke voorwaarden tijdens het onderzoek ter terechtzitting. In art. 290, eerste lid, tweede volzin, Wetboek van Strafvordering is net als in art. 190, tweede lid, Wetboek van Strafvordering neergelegd dat de rechtbank kan bepalen dat het vragen naar een bepaald gegeven bedoeld in de eerste volzin van art. 290, eerste lid, Wetboek van Strafvordering (personalia, beroep, verwantschap) achterwege blijft.

Een groot verschil echter met een verhoor van een getuige bij de rechter-commissaris is dat, daar waar tijdens een getuigenverhoor bij de rechter-commissaris de aanwezigheid van de verdachte uitzondering is (artikel 186a, tweede lid, Wetboek van Strafvordering), de verdachte tijdens het verhoor van een getuige op de terechtzitting aanwezig is. De zittingsrechter kan echter bepalen dat een getuige buiten aanwezigheid van de verdachte wordt gehoord (artikel 297, derde lid, Wetboek van Strafvordering). Het initiatief hiertoe kan uitgaan van de voorzitter, de officier van justitie of van de getuige. Hierbij moet bedacht worden dat het aanwezigheidsrecht van de verdachte van groot gewicht is en slechts mag worden beperkt als een goede procedure dit strikt eist.³⁷ Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het gescheiden horen in de praktijk vooral bij zware zaken zal plaatsvinden en niet bij de meer dagelijkse zaken.

Van belang voor de toepassing van deze artikelen is het antwoord op de vraag wat moet worden verstaan onder het "gegrond vermoeden dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden". Uit de parlementaire stukken blijkt dat naar het - niet weersproken - oordeel van de toenmalige Minister van Justitie, mr. E.M.H. Hirsch Ballin, de rechter(-commissaris) zich, alvorens een getuige beperkt anoniem te horen, er steeds van moet vergewissen of in het concrete geval aannemelijk is dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden. De rechter(-commissaris) zal moeten nagaan of aannemelijk is dat getracht is invloed uit te oefenen op de bereidheid van de getuige een verklaring af te leggen. De enkele vrees voor de dreiging van overlast, zonder dat daarvoor enige concrete aanwijzing bestaat, zal in de regel niet voldoende zijn, zoals bijvoorbeeld wel kan blijken uit het ingooien van ruiten, het telefonisch lastig vallen van de getuige en het brengen van nachtelijke bezoeken aan de getuige.³⁸

Naast deze in de wet geregelde mogelijkheden van (beperkte) anonimiteit, waarover de beslissing alleen aan de rechter toekomt, is er nog een andere mogelijkheid die weliswaar geen anonimiteit garandeert maar toch een zekere bescherming biedt.

d. De afscherming van adresgegevens/domicilie

De aangever of getuige kan in plaats van het opgeven van zijn werkelijke woon- of verblijfplaats domicilie kiezen op bijvoorbeeld het adres van bureau Slachtofferhulp of het politiebureau waar de aangifte c.q. verklaring wordt opgenomen. Deze mogelijkheid beschermt in zekere mate de privacy van de aangever of de getuige en doet daarnaast geen afbreuk aan de rechten van de verdediging. Betrokkene kan immers, indien zijn verklaring wordt betwist, worden opgeroepen om een verklaring af te leggen bij de rechter-commissaris of tijdens de terechtzitting.

De afscherming van privé-adresgegevens van de aangever of de getuige kan belangrijk zijn omdat deze dan niet in het proces-verbaal vermeld zijn en niet in het dossier voorkomen. Vóór de terechtzitting heeft de verdachte (en zijn verdediging) immers recht op kennisneming van alle processtukken (artikel 33 Wetboek van Strafvordering).

³⁷ Corstens, G.J.M., *Het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem: Kluwer 2005, blz. 560.

³⁸ *Kamerstukken II 1991/92*, 22 483, nr. 3, blz. 36 en *Kamerstukken II 1992/93*, 22 483, nr. 6, blz. 19 en 21.

3.4 Handleiding opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring

Het College van procureurs-generaal heeft een Handleiding opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring vastgesteld die op 1 april 2006 in werking is getreden. Deze handleiding is bestemd voor de medewerkers van het openbaar ministerie en opsporingsambtenaren en geeft een nadere uitwerking van de mogelijkheden die het Wetboek van Strafvordering geeft met betrekking tot het opnemen van aangiftes of verklaringen van personen die aangeven dat zij (gedeeltelijke) afscherming van hun persoonsgegevens wensen.

Het uitgangspunt van de Handleiding is dat het voor de bewijsvoering van belang is dat wordt beschikt over toetsbare verklaringen. Verklaringen op naam voldoen hieraan eerder dan anonieme verklaringen.

Indien zich een persoon bij de politie meldt die aangeeft alleen te willen verklaren indien anonimiteit gegarandeerd is, dient allereerst te worden nagegaan waardoor de wens tot anonimiteit wordt ingegeven. Helder moet worden of er sprake is van een reële angst. Aspecten die bij de beoordeling van deze angst een rol kunnen spelen zijn de aard en ernst van het delict, het aantal getuigen, de eventuele relatie met de verdachte, de antecedenten van de verdachte en de omstandigheden in de privé-sfeer van de persoon die een verklaring wenst af te leggen. Afhankelijk van de uitkomst van deze beoordeling kan het wenselijk geacht worden dat (een bepaalde mate van) afscherming van de identiteit wordt geboden.

De politie kan zelfstandig en zonder nader overleg met de officier van justitie aan de aangever en de getuige aanbieden domicilie te kiezen, bijvoorbeeld op het politiebureau waar hij zich heeft gemeld. De gegevens zijn dan bij de politie bekend en betrokkene kan worden opgeroepen om bij de rechter-commissaris of ter terechtzitting een verklaring af te leggen. Een en ander betekent wel dat indien voor deze optie is gekozen, de politie verantwoordelijk is voor de uitreiking van de oproeping aan de aangever en de getuige; een verantwoordelijkheid die geldt voor het gehele opsporings- en vervolgingstraject.

Voor verdergaande maatregelen is steeds overleg met de officier van justitie noodzakelijk en de officier van justitie zal zich moeten realiseren dat het de rechter-commissaris is die beslist of aan een getuige de status van beperkt anonieme getuige of van bedreigde getuige wordt gegeven.

In de handleiding is aangegeven dat in de praktijk de optie van bedreigde getuige alleen zonder risico bruikbaar is voor de toevallige passant die getuige is van een ernstig strafbaar feit. In de handleiding is ook benadrukt dat de criminele inlichtingen eenheid (CIE)-informant buiten beschouwing blijft omdat daarvoor aparte regelgeving bestaat (zie hieronder paragraaf 3.5).

3.5 Aanwijzing opsporingsbevoegdheden/Handboek voor de opsporingspraktijk

Het College van procureurs-generaal heeft de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden vastgesteld om te bewerkstelligen dat in de praktijk van de opsporing op uniforme wijze uitvoering wordt gegeven aan het bepaalde in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (in werking getreden op 1 februari 2000) en andere daarmee samenhangende wetten.³⁹ In die Aanwijzing zijn de voor de (bijzondere) opsporingsbevoegdheden geldende regels beschreven. De Aanwijzing maakt deel uit van het Handboek voor de Opsporingspraktijk. Hoofdstuk 3 van het Handboek is gewijd aan de CIE. Deze eenheden zijn belast met de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van de politietask voor zover het gaat om georganiseerde criminaliteit en misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.⁴⁰

Personen die kennis dragen van een misdrijf als juist bedoeld en willen voorkomen dat hun naam bij de dader(s) bekend wordt, kunnen hun informatie ook kwijt bij de politie door als informant van een CIE op te

³⁹ Laatstelijk is deze Aanwijzing vastgesteld op 11 november 2004 met een werkingsduur tot 1 december 2008.

⁴⁰ Artikel 2 van de Regeling criminele inlichtingen eenheden (Staatscourant 12 oktober 2000, nr. 198).

treden. Het gesprek van de informant vindt dan plaats met een medewerker van een CIE. De chef van een CIE stelt de aldus verkregen informatie, voor zover deze relevant is en voor zover deze met afscherming van de bron kan worden verstrekt, beschikbaar aan opsporingsambtenaren in een proces-verbaal op zijn naam. Hij geeft daarbij zijn eigen waardering van de vermoedelijke betrouwbaarheid van de verkregen informatie en vermeldt wat door hemzelf of door andere opsporingsambtenaren van zijn dienst is onderzocht en vastgesteld teneinde de juistheid van de informatie te bevestigen of de bruikbaarheid ervan te vergroten. CIE-informatie, die vervolgens in het procesdossier belandt, is geen bewijs, maar slechts "intelligence". In het standaard proces-verbaal is de zinsnede opgenomen "Dit proces-verbaal is niet bedoeld om te dienen als bewijsmiddel in een strafzaak". Een reden hiervoor is dat deze informatie als gevolg van bronbescherming slechts in beperkte mate door de rechter kan worden gecontroleerd. Het is uiteindelijk aan de rechter om te beoordelen in hoeverre hij de CIE-informatie betreft bij de bewijsvoering. Het komt met een zekere regelmaat voor dat de chef van een CIE als getuige wordt opgeroepen om verantwoording af te leggen over de desbetreffende CIE-informatie. Mocht het zo ver komen dan is het de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie om af te wegen of in een concreet geval de zaak dient te worden teruggetrokken dan wel bijvoorbeeld de personalia van de informant moeten worden prijsgegeven.

3.6 Het wettelijke kader en de praktijk

Uit het voorgaande zijn twee belangrijke conclusies voor de praktijk te trekken.

In de eerste plaats is het op basis van de bestaande internationale en nationale regelgeving slechts in bepaalde gevallen en op bepaalde gronden mogelijk aan een aangever of getuige (een beperkte) anonimiteit te verlenen. In de tweede plaats is het altijd de rechter(-commissaris) die ter zake een beslissing neemt. Dit brengt met zich dat noch de politie, noch het openbaar ministerie ter zake bindende toezeggingen aan een aangever of getuige kunnen doen.⁴¹

Op de keper beschouwd, geldt de tweede conclusie ook voor het domicilie kiezen van een aangever of getuige op het politiebureau waar hij aangifte heeft gedaan dan wel zijn verklaring heeft afgelegd (zie paragraaf 3.2.c). Ingevolge de artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering behoeven de rechter-commissaris respectievelijk de rechter niet akkoord te gaan met deze domiciliekeuze en kunnen zij - strikt genomen - naar de werkelijke woonplaats vragen. Indien evenwel de werkelijke woonplaats van de aangever of de getuige niet relevant is voor de strafzaak, zou een dergelijk "doorvragen" achterwege dienen te blijven. Uit de - tot nu toe spaarzaam gehanteerde - praktijk blijkt overigens niet dat die domiciliekeuze niet wordt geaccepteerd door de rechter(-commissaris). Meestal is de woonplaats van aangever of getuige ook niet van belang, tenzij die woonplaats in de strafzaak een rol speelt, bijvoorbeeld omdat de getuige vanuit zijn woning het delict heeft zien plegen.

Wanneer de verdediging vindt dat opgave van de werkelijke woonplaats van belang is voor de strafzaak, zal de rechter(-commissaris) hierover een beslissing moeten nemen.

Naast de mogelijkheden die de hiervoor besproken artikelen 190 en 290 respectievelijk 226a Wetboek van Strafvordering en de afscherming van adresgegevens via domiciliekeuze bieden, bestaan geen andere wettelijke voorzieningen om de privacy (of veiligheid van het slachtoffer) te beschermen. Dit betekent dat die bescherming - voor zover nodig - gerealiseerd moet worden hetzij door middel van strafvorderlijk optreden tegen de verdachte of zijn omgeving c.q. door het treffen van praktische maatregelen die de kans verkleinen dat het slachtoffer wordt benaderd door de verdachte of zijn omgeving.⁴²

⁴¹ Tenzij natuurlijk het openbaar ministerie zich niet ontvankelijk laat verklaren op het moment dat de rechter(commissaris) de vordering tot (beperkte) anonimiteit niet honoreert en het openbaar ministerie toch de toezegging gestand wil doen.

⁴² Zo wordt ingevolge artikel 285a Wetboek van Strafrecht het opzettelijk beïnvloeden van de vrijheid van een persoon om een verklaring af te leggen voor een rechter of ambtenaar met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar bedreigd.

Door de leden van de werkgroep kon niet worden vastgesteld in welke mate er gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot het horen van getuigen als (beperkt) anonieme/bedreigde getuige dan wel het kiezen van domicilie. Hiervan wordt, voor zover bekend, geen aparte registratie bijgehouden. Ervaringen in Rotterdam geven aan dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om iemand beperkt anoniem te horen. Als dit al gebeurt, betreft het meestal professionals (leden van observatie- en arrestatieteams). Van de mogelijkheid om iemand als afgeschermd getuige te horen, is nog geen gebruik gemaakt. Ook van de mogelijkheid tot het kiezen van domicilie lijkt tot op heden weinig gebruik te worden gemaakt. De laatst bekende cijfers zijn afkomstig uit het onderzoek van Van Hoorn (1996) inzake de evaluatie van de Wet getuigenbescherming die op 1 februari 1994 in werking is getreden.⁴³ Ook daar bleek dat registratie van dergelijke gegevens ontbreken waardoor niet exact kan worden aangegeven in welke mate er van de mogelijkheden die door de wet worden geboden, gebruik wordt gemaakt. Uit het verrichtte dossieronderzoek is echter wel af te leiden dat van de 680 zaken onderzochte zaken, in 24 zaken getuigen met beperkte anonimiteit zijn gehoord en dat in tenminste 47 strafzaken een of meer erkend bedreigde getuigen voorkomen.⁴⁴

3.7 Meld Misdaad Anoniem

Niet wettelijk geregeld is de mogelijkheid anoniem informatie te geven over (melding te doen van) ernstige misdrijven bij M., de meldlijn van Meld Misdaad Anoniem.

De meldlijn M. is bedoeld voor het melden van misdrijven als moord en doodslag, afpersing, wapenhandel, drugshandel, geweld op straat, verzekeringsfraude, huiselijk geweld et cetera, wanneer men uit angst voor wraak of confrontatie met de dader geen aangifte durft te doen of getuigenis durft af te leggen. M. is een stichting die fungeert als doorgeefluik van een melding aan de politie en andere (opsporings)diensten. Het doen van een melding is, in tegenstelling tot het doen van aangifte, geen verzoek tot het instellen van een opsporingsonderzoek. Wanneer daarvoor echter aanleiding is, kan de politie naar aanleiding van een (al dan niet anonieme) melding wel overgaan tot het ambtshalve instellen van een opsporingsonderzoek. Uiteraard zal de politie dit doen na overleg met de officier van justitie.

Meld Misdaad Anoniem heeft in 2007 opnieuw meer tips dan in voorgaande jaren ontvangen. Ruim 1100 mensen zijn na een tip aangehouden. Ook werden 879 misdrijven opgelost. Dat is een kwart meer dan in 2006. De meeste meldingen gingen over geweld. Opvallend is de stijging van het aantal meldingen waardoor een misdrijf is voorkomen: van 75 in 2006, naar 98 vorig jaar.⁴⁵

Opgemerkt moet worden dat de bruikbaarheid van meldingen in sterke mate afhangt van de omstandigheid of ander wettig bewijsmateriaal kan worden gevonden. Een risico is dat de politie de beschikking krijgt over belastende informatie over burgers waarvan de juistheid niet altijd even gemakkelijk kan worden achterhaald. Recent is in een aantal arresten van de Hoge Raad bevestigd dat de politie anonieme informatie mag gebruiken als startinformatie voor een opsporingsonderzoek. De juistheid van de informatie moet echter wel door de politie zijn getoetst en onderbouwd met andere onderzoeksgegevens.⁴⁶

43 Hoorn, A.M., van, *De wet getuigenbescherming, een uitzonderlijke regeling*, Rijksuniversiteit Leiden, 1996, in opdracht van het ministerie van Justitie.

44 Hoorn, A.M., van, a.w. pag. 105 - 108.

45 Zie de website: <http://www.meldmisdaadanoniem.nl>

46 Zie HR 13 juni 2006, NJ 2006, 346, HR 22 januari 2008, LJN: BC1375 en HR 11 maart 2008, NbSr 2008, 144.

Hoofdstuk 4. Feitelijke beperkingen en specifieke vormen van criminaliteit

4.1 Feitelijke beperkingen

In een groot aantal situaties waarvan uit vrees voor represailles van de zijde van de dader geen melding of aangifte wordt gedaan, zal de anonieme melding of aangifte geen of weinig soelaas bieden. Uit feiten en omstandigheden die zijn omschreven in het proces-verbaal zal een dader immers vaak op kunnen maken wie er aangifte tegen hem heeft gedaan of wie een getuigenis tegen hem heeft afgelegd. Dit is in de eerste plaats het geval wanneer dader en slachtoffer bekenden van elkaar zijn, of in elkaars omgeving verblijven. Maar ook wanneer dit niet het geval is, zal de dader in een aantal gevallen weten wie de aangifte heeft gedaan en zal hij deze persoon kunnen traceren, ook wanneer hij de naam of het woonadres van het slachtoffer niet kent, maar bijvoorbeeld wel weet waar deze werkt. Andere maatregelen zijn dan - mede - nodig om bij het slachtoffer de vrees voor represailles weg te nemen en deze te bewegen om aangifte van het voorval te doen met als mogelijke consequentie dat te zijner tijd een verklaring als getuige bij de rechter moet worden afgelegd. Deze worden beschreven in hoofdstuk 5.

4.2 Dossiervorming en persoonsgegevens

Naast de feiten en omstandigheden die zijn beschreven in het proces-verbaal valt op dat als gevolg van de huidige samenstelling van de strafdossiers (de zogenoemde modeldossiers) veel persoonsgegevens van het slachtoffer en de eventuele getuigen in het strafdossier zijn opgenomen. Naast de adresgegevens die in de processen-verbaal van aangifte of van getuigenverklaringen vermeld zijn, bevat ook het voegingsformulier veel persoonlijke gegevens (waaronder naast adresgegevens ook (mobiele) telefoonnummers en bankrekeningnummers). Wanneer de benadeelde partij zijn schade wil verhalen op de dader, kan hij zich op basis van artikel 51a Wetboek van Strafvordering voegen in het strafproces met behulp van een voegingsformulier. Artikel 51b Wetboek van Strafvordering bepaalt welke gegevens moeten worden vermeld op dit formulier. Dit voegingsformulier maakt onderdeel uit van het strafdossier en wordt als gevolg daarvan ook aan advocaat van de verdachte (en indirect dus ook vaak aan de verdachte zelf) ter beschikking gesteld. Hoewel het hier gaat om een vraagstuk dat de grenzen van de opdracht van de werkgroep overschrijdt, vraagt de werkgroep hiervoor uitdrukkelijk de aandacht, omdat een kritische beschouwing van de vermelding van bepaalde persoonsgegevens in het strafdossier en schrapping van een aantal gegevens daaruit ook een bijdrage kan leveren aan oplossing van het door de werkgroep onderzochte probleem.

De werkgroep tekent aan dat betwijfeld kan worden of de bestaande praktijk in dit opzicht zich wel verdraagt met het in paragraaf 3.2 genoemde kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure van de Raad van Ministers van de Europese Unie en de in dezelfde paragraaf genoemde aanbeveling van het Comité van Ministers Raad van Europa, waarin juist de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers en hun omgeving wordt benadrukt.

4.3 Specifieke vormen van criminaliteit

Om te komen tot aanvullende maatregelen en praktische oplossingen die ertoe kunnen leiden dat een slachtoffer of getuige alsnog een verklaring aflegt, is allereerst nader onderzocht in welke situaties en gevallen slachtoffers en getuigen vooral bang zijn en waarom. Zoals in hoofdstuk 2 al gedeeltelijk is weergegeven kunnen de volgende situaties en gevallen worden onderscheiden:

- 1 Buurtcriminaliteit en ernstige vormen van overlast
- 2 Geweld tegen werknemers (met publieke taken)
- 3 Geweld op school
- 4 Huiselijk geweld
- 5 Seksueel geweld
- 6 Eergerelateerd geweld
- 7 Mensenhandel

- 8 Getuigen van zware criminele feiten
- 9 Hate-crimes
- 10 Afpersing van het bedrijfsleven

In veel van bovenstaande gevallen zal er sprake zijn dat daders en slachtoffers/getuigen elkaar kennen. Hieronder worden de verschillende situaties en gevallen nader beschreven.

4.3.1 Buurtcriminaliteit en ernstige vormen van overlast

In deze situaties behoeft er niet continue sprake te zijn van crimineel gedrag; overlastgevend en crimineel gedrag kunnen elkaar afwisselen. Het gaat dikwijls om jongeren die, door hun gedrag of de wijze waarop zij zich als groep ophouden, intimiderend op andere mensen overkomen. Wanneer (groepen) jongeren uit een bepaalde buurt zich vervolgens schuldig maken aan strafbare feiten, blijkt het voor de politie vaak lastig om voldoende bewijs te verzamelen omdat omwonenden dikwijls bang zijn om een getuigenverklaring af te leggen uit angst voor mogelijke represailles.

Als het gaat om vernieling van auto's of woningen is het vaak niet mogelijk om in het gehele strafrechtelijk traject anoniem te blijven. Vaak weten de daders waar de slachtoffers wonen en biedt de tenlastelegging voldoende informatie om het slachtoffer te identificeren. In het verleden zijn wel pogingen gedaan om in dergelijke gevallen gebruik te maken van beperkte anonimiteit.

Een recent voorbeeld hiervan is het strafrechtelijk onderzoek naar de meer dan honderd auto's die in brand zijn gestoken in de Haagse Schilderswijk tijdens de oudejaarsnacht van 31 december 2007. Hoewel er die nacht veel mensen op straat waren, bleken maar weinig mensen bereid om een getuigenverklaring bij de politie af te leggen. Dit ondanks de georganiseerde wijkbijeenkomst om meer tips te krijgen, de flyer-actie, spotjes op de televisie en kaartjes van Meld Misdaad Anoniem. Angst voor represailles werd als belangrijke oorzaak genoemd.

Een andere casus speelde zich af in Amsterdam-West waar men veel last ondervond van overlastgevende en criminele jeugd. De politie constateerde dat mensen geen aangifte meer durfden te doen uit angst voor wraakacties. Naar aanleiding hiervan hebben de officier van justitie en de Amsterdamse politie het mogelijk gemaakt om beperkt anoniem aangifte te doen door de naam van de aangever in het proces-verbaal, voor dit onderzoek, te veranderen in een nummer.⁴⁷ Uit navraag bij het openbaar ministerie blijkt dat deze mogelijkheid in Amsterdam-West echter niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Er is, voorzover bekend, geen nader onderzoek gedaan naar de reden hiervan.

Ook in een wijk in Gouda is, om een ander voorbeeld te noemen, sprake van ernstige vormen van overlast, intimiderend gedrag tegen burgers en politie en het plegen van strafbare feiten zoals vernielingen, grove beledigingen en bedreigingen door een groep jongeren. Burgers gaven aan bang te zijn om aangifte te doen en werden al belaagd op het moment dat de jongeren dachten dat zij aangifte of melding bij de politie hadden gedaan. Om deze groep aan te pakken is vanuit verschillende invalshoeken (politie, gemeente, Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg) actie ondernomen en zijn afspraken gemaakt die er inmiddels toe hebben geleid dat de overlast sterk is afgenomen. Een meer omvattende uitleg van de praktische aanpak is omschreven in hoofdstuk 5.

⁴⁷ De procedure, die inmiddels is beëindigd, komt in het kort op het volgende neer. Het feit moet zijn gepleegd op of rondom een plein in Amsterdam-West. De aangever is duidelijk gemaakt dat uiteindelijk de rechter zal beslissen over anonimiteit. De politie heeft een sfeerproces-verbaal gemaakt waarin de noodzaak van deze handelwijze voldoende blijkt. Aan de hand hiervan beoordeelt de officier van justitie of er bij de aangever of er sprake is van een reële angst. Indien de officier van justitie van oordeel is dat er sprake is van een reële angst en de advocaat van de verdachte verzoekt om aangever ter zitting te horen, zal de officier van justitie zich daartegen verzetten en het voorstel doen om de aangever te laten horen door de rechter-commissaris (vordering ex artikel 190, tweede lid, Wetboek van Strafvordering). Als de rechter-commissaris deze vordering afwijst, zal worden overwogen de vervolging niet door te zetten.

4.3.2 Geweld tegen werknemers (met een publieke taak)

Werkgevers en werknemers (met een publieke taak) worden tijdens de uitoefening van hun beroep steeds vaker geconfronteerd met agressie en geweld. Recente analyses laten zien, dat van de onderzochte groepen, het merendeel van de werknemers, bij de uitoefening van hun taak geconfronteerd wordt met agressie en geweld.⁴⁸

Bij werknemers met publieke taken kan gedacht worden aan conducteurs, agenten, medewerkers van penitentiaire inrichtingen en sociale diensten. Maar ook ambulancepersoneel, ziekenhuispersoneel, brandweerpersoneel en leraren blijken met enige regelmaat het slachtoffer van agressie en geweld te worden.⁴⁹ Dit gebeurt bijvoorbeeld omdat de gevraagde hulp naar mening van de betrokkene niet snel genoeg of niet goed genoeg wordt geleverd, brandweerlieden als 'vijand' worden beschouwd wanneer zij tijdens oud en nieuw een vuur blussen, of omdat een leraar in de ogen van een ouder of leerling de laatste ten onrechte een straf heeft opgelegd.

Sommige werknemers (met publieke taken) doen liever geen aangifte wanneer zij het slachtoffer zijn geworden van agressie of geweld. Hierbij speelt ongetwijfeld een rol dat de slachtoffers de daders beroepshalve regelmatig kunnen tegenkomen, zij vanwege hun werkplek gemakkelijk door de dader zijn 'op te zoeken', of de vrees dat men na werktijd wordt opgewacht en de dader zo hun privé-adres te weten komt. Anonimiteit bij de aangifte biedt maar gedeeltelijk soelaas.

Ook bij de werkgevers bestaat soms weerstand om aangifte te doen (daar waar een werkgever zijn verantwoordelijkheid niet kent of neemt). Het ontbreken van faciliteiten kan ook een drempel zijn voor de werkgever om aangifte te doen. Maar het niet doen van aangifte kan ook een bewuste keuze zijn. Hier speelt niet zozeer de vrees voor represaille een rol, maar het risico van imagobeschadiging richting klanten en arbeidsmarkt.

4.3.3 Geweld op school⁵⁰

Scholen zijn onderdeel van de samenleving. Hoewel in lijn met de maatschappelijke trend het veiligheidsgevoel in het onderwijs toeneemt, neemt dit niet weg dat ook een school te maken krijgt met incidenten. Uit de brief die de Staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, op 16 november 2007 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd blijkt dat verbaal-, fysiek- en materieel geweld op school voorkomt. Scholen voeren een steeds actiever veiligheidsbeleid.⁵¹ Hoewel minder dan de helft van de scholen in het basis- en praktijkonderwijs incidenten registreert en deze registraties ook onderling verschillen, neemt het aantal scholen dat registratiesystemen gebruikt en afspraken heeft met de politie over de inzet van de politie wel toe. Personeel, leerlingen en ouders zijn hierover positief, al meent het personeel dat er nog veel verzwegen wordt.

Bij de bereidheid van slachtoffers van strafbare feiten op scholen om aangifte te doen speelt bij leraren en leerlingen, onder andere, het imago van de school en de angst voor represailles een rol. De omstandigheid dat een school een open instelling is, die belang hecht aan een goede reputatie, draagt veelal niet bij tot het vergroten van de aangiftebereidheid. Slachtoffers, ongeacht of het gaat om docenten, conciërges, bestuurders of leerlingen, worden vanuit de school niet altijd gesteund in de rechtsgang en bovendien kennen slachtoffers en vermeende daders elkaar. Ook is er sprake van een vertrouwensrelatie tussen onderwijspersoneel en leerlingen waardoor men in eerste instantie de neiging heeft geen aangifte te doen. Zicht hebben op

48 Vugt, M. van en Bogaerts, S., *Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*, Intervict, juli 2007.

49 Sikkema, C., Abraham, M. en Flight, S., *Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, DSP, 2007, en Annema, H. en Westdorp, S., *Confrontaties met agressie, een onderzoek naar agressie tegen overheidspersoneel door burgers en collega's*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2007.

50 In deze paragraaf wordt onder 'Geweld op school' zowel geweld tussen leerlingen onderling verstaan als geweld dat wordt gepleegd tegen leraren.

51 Kamerstukken II, 2007/08, 29 240, nr. 15.

toekomstige ontmoetingen tussen slachtoffer en dader, en daarmee op een confrontatie, kan leiden tot angst en onzekerheid bij het slachtoffer.⁵²

Doordat slachtoffers en vermeende daders elkaar kennen, al dan niet persoonlijk of via gemeenschappelijke bekenden, zijn de mogelijkheden voor anonieme aangifte beperkt. De vereiste gedetailleerde beschrijving van het strafbare feit bij de opname van de aangifte levert de vermeende dader veelal genoeg aanknopingspunten op voor de identiteit van het slachtoffer.

4.3.4 Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd. Het kan hierbij gaan om zowel lichamelijk en seksueel geweld als psychisch geweld, bijvoorbeeld bedreiging en belaging ('stalking'). Het kan de vorm aannemen van kindermishandeling en seksueel kindermisbruik, (ex-) partnergeweld in alle denkbare verschijningsvormen en mishandeling of verwaarlozing van ouderen.

De politie heeft een speciale registratie van huiselijk geweld opgezet en het afgelopen jaar zijn ongeveer 63.000 meldingen van huiselijk geweld bij de politie binnengekomen. Bekend is dat slechts ongeveer 12% van alle huiselijk geweldzaken bij de politie gemeld wordt. Dat betekent dat zich jaarlijks ongeveer 525.000 huiselijk geweldsincidenten zouden voordoen. Uit eerdere registraties blijkt dat van de meldingen van huiselijk geweld die bij de politie binnen komen slechts 40% tot een aangifte heeft geleid. Zaken van huiselijk geweld blijken vaak lastig te bewijzen. Daarbij komt dat angst, schuldgevoel en schaamte belangrijke factoren zijn waardoor slachtoffers van huiselijk geweld geen aangifte willen of durven doen.⁵³

Anonimiteit bij het doen van aangifte biedt voor slachtoffers van huiselijk geweld geen oplossing. Het feit dat het geweld in de 'huiselijke omgeving' plaatsvindt, geeft al aan dat slachtoffer en dader elkaar goed kennen. Uit het feitelijke verhaal van het slachtoffer zal vrijwel direct afleidbaar zijn wie aangifte heeft gedaan. Overigens geldt voor veel delicten en ook voor de meeste delicten die vallen onder de definitie van 'huiselijk geweld', dat het om ambtshalve vervolgbare feiten gaat. Een aangifte heeft uiteraard de voorkeur, maar is niet altijd noodzakelijk voor verdere juridische stappen.

Voor getuigen (niet zijnde slachtoffers) van huiselijk geweld kan anonimiteit in een aantal gevallen wel enig soelaas bieden. Zie hiervoor paragraaf 5.2.4.

4.3.5 Seksueel geweld

Seksueel geweld is een overkoepelend begrip voor "alle gebeurtenissen waarbij mensen tegen hun wil geconfronteerd worden met seksuele of seksueel geladen handelingen van derden en waarbij de ongelijke machtsverhouding tussen de betrokkenen of de machtsongelijkheid tussen de seksen een rol speelt".⁵⁴ Seksueel geweld kent verschillende verschijningsvormen.⁵⁵

Afhankelijk van de situatie is de bereidheid tot het doen van aangifte verschillend. Delicten gepleegd door een onbekende dader leiden vaker tot een ondertekend proces-verbaal dan delicten gepleegd door een bekende van het slachtoffer.

Er zijn verschillende oorzaken waarom slachtoffers van seksueel geweld geen aangifte doen. De directe sociale omgeving reageert lang niet altijd steunend op het relaas van een slachtoffer. Zeker als het om een ernstig delict gaat, is de neiging groot om het verhaal niet te geloven, te bagatelliseren of de schuld van het gebeurde

⁵² Zie hiervoor ook het recente artikel in Trouw, H. van der Maaten, *Leraar mishandeld? Meteen aangifte doen*, 17 mei 2008.

⁵³ Website ministerie van Justitie, *programma huiselijk geweld, feiten en achtergronden*, april 2007.

⁵⁴ Zeden Almanak, Ministerie van Justitie, *Afdeling Criminaliteitspreventie*, Den Haag, 2003.

⁵⁵ *Onder de brede paraplu van seksueel geweld vallen in elk geval: exhibitionisme, aanranding en verkrachting, seksuele intimidatie (op de werkplek), seksueel misbruik binnen hulpverleningsrelaties, seksueel misbruik van kinderen door familieleden, door andere volwassenen waarvan het kind afhankelijk is (verzorgers, onderwijsgestenden, enzovoort) of door onbekenden, kinderpornografie en kinderprostitutie en gedwongen prostitutie.*

bij het slachtoffer zelf te zoeken (blaming the victim). Daarnaast zijn er nog de extra kwetsbare slachtoffers, die soms niet goed in staat zijn om het eigen slachtofferschap als zodanig te onderkennen en bij anderen aan te kaarten. Het gaat hierbij vooral om (jonge) kinderen en mensen met een verstandelijke of lichamelijke handicap. Slachtoffers kunnen zich ook bedreigd voelen door het feit dat de dader nog of weer op vrije voeten is. De vrees voor represailles of voor herhaling van het gebeurde is in veel gevallen reëel.⁵⁶ Tot slot speelt nog een rol dat in zedenzaken vaak sprake is van twee tegenover elkaar staande verklaringen zonder steunbewijs. In een voorgesprek wordt dan al besloten geen officiële aangifte te doen omdat de kans op een veroordeling gering is en de belasting van het strafproces groot.

Wanneer gekeken wordt naar de mogelijkheid tot het doen van een (beperkt) anonieme aangifte c.q. getuigenverklaring, moet de mate van betrouwbaarheid van verklaringen extra aandacht krijgen. Alertheid ten aanzien van valse aangiftes, met name ten aanzien van seksueel geweld, is geboden. Naar schatting 10 tot 20 procent van de verklaringen inzake seksueel geweld zijn onbetrouwbaar.⁵⁷

4.3.6 Eergerelateerd geweld

Onder eergerelateerd geweld worden verschillende vormen van 'geweld' verstaan: van (bedreiging met) vermoord of trotsmoord tot verminking, (bedreiging met) verstoting en uithuwelijking. Niet alle vormen zijn strafbaar.

In een onderzoek van het Beke Instituut komen verschillende van deze vormen van eergerelateerd geweld aan bod. Ook is daarin de werkdefinitie van eergerelateerd geweld geformuleerd: 'Eergerelateerd geweld is elke vorm van geestelijk of lichamelijk geweld gepleegd vanuit een collectieve mentaliteit in een reactie op een (dreiging van) schending van de eer van een man of vrouw en daarmee van zijn of haar familie waarvan de buitenwereld op de hoogte is of dreigt te raken'.⁵⁸ De angst voor represailles leeft met name, maar niet alleen, onder slachtoffers. Een belangrijk verschil met huiselijk geweld is dat bij eergerelateerd geweld vaak de familie op de achtergrond een belangrijke rol speelt. Dit gegeven is van belang bij de aanpak van het gepleegde delict.

4.3.7 Mensenhandel

In Nederland wordt - kort gezegd - onder mensenhandel verstaan: iedere vorm van exploitatie van gedwongen (seksuele) dienstverlening, uitbating van minderjarigen in de (seksuele) dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht.⁵⁹ Daaronder vallen dus ook vrouwenhandel, kinderprostitutie en gedwongen prostitutie. Een belangrijke factor die meespeelt in de vraag of er sprake is van mensenhandel is uitbuiting. Onder uitbuiting wordt verstaan: mensen, (on)vrijwillig laten werken en daarvan profiteren door inkomsten af te nemen en ze onder mensonterende omstandigheden te laten werken. Dit kan gepaard gaan met dwang, geweld, chantage en misleiding.

Zowel mannen als vrouwen kunnen slachtoffer worden van mensenhandel. Het zijn echter vooral vrouwen en meisjes die gedwongen werkzaam zijn in de seksindustrie, als au-pair of als huishoudelijke kracht. Vaak durven mensen die van deze praktijken op de hoogte zijn er geen aangifte of melding bij de politie van te doen. Klanten willen vaak niet dat hun prostitutiebezoek bekend wordt of zijn bang voor de eigen veiligheid. Toch zijn veel meldingen over mensenhandel die binnenkomen bij Meld Misdaad Anoniem afkomstig van dergelijke klanten. Hoeveel mensen slachtoffer zijn van mensenhandel is onbekend. Bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel werden in 2007 716 (nieuwe) slachtoffers van mensenhandel gemeld.⁶⁰

56 Zeden Almanak, Ministerie van Justitie, Afdeling Criminaliteitspreventie, Den Haag, 2003.

57 www.seksueelmisdrijf.nl. In het algemeen is het goed om bij (deels) anonieme verklaringen extra alert te zijn op mogelijke valse verklaringen.

58 Ferweda, H.B., Leiden, I., van, Eerwraak of eergerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie, WODC, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, April 2005.

59 <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/mensenhandel>, zie artikel 273f Sr. voor een volledige beschrijving.

60 <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/mensenhandel>.

Slechts een klein percentage van de slachtoffers doet aangifte van gedwongen prostitutie. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn dit er 1 op de 20. Uit de cijfers van het Coördinatiecentrum Mensenhandel van 2007 blijkt dat bijna 30 procent van de bij hen gemelde slachtoffers aangifte heeft gedaan. Als redenen voor de lage aangiftebereidheid worden opgegeven:⁶¹

- sommige vrouwen zien zichzelf niet als slachtoffer, bijvoorbeeld omdat ze verliefd zijn op hun uitbouter of omdat ze het beter hebben dan in hun land van herkomst;
- angst voor represailles;
- onvoldoende bescherming tijdens het strafrechtelijke proces (volgens de Stichting tegen Vrouwenhandel);
- schaamte voor het beroep;
- onzekerheid over wat er gaat gebeuren na een aangifte;
- geïsoleerde positie van slachtoffers (Stockholm syndroom);
- weinig vertrouwen in de politie (gebaseerd op ervaringen in het verleden in het buitenland);
- angst om inkomsten kwijt te raken.

4.3.8 Getuigen van zware strafbare feiten

Er zijn veel verschillende soorten getuigen. Dit kan variëren van iemand die nietsvermoedend en toevallig een ernstig misdrijf waarneemt, tot een crimineel die doelbewust getuigt in een strafzaak waarin sprake is van georganiseerde misdaad en criminele afrekeningen.

In het eerste geval zal de getuige, wanneer deze aangeeft uit angst voor represailles geen getuigenverklaring af te durven leggen en mits wordt voldaan aan de vereisten, in aanmerking kunnen komen voor de status van beperkt anonieme getuige of van bedreigde getuige. In de handleiding van het College is aangegeven dat in de praktijk de optie van bedreigde getuige alleen zonder risico bruikbaar is voor de toevallige passant die getuige is van een ernstig strafbaar feit.

In het geval van het tweede voorbeeld zal een traject via de CIE, de landelijk officier van justitie voor getuigenbescherming en een eenheid van het Korps landelijke politiediensten (KLPD), eventueel met een getuigenbeschermingsprogramma in beeld komen.

4.3.9 Hate-crimes

Als 'hate-crime' worden delicten met een discriminatoire achtergrond (zoals homofobie en racistisch geweld) aangemerkt. Slachtoffers van delicten met een discriminatoire achtergrond hebben overwegingen die veelal overeenkomen met de overwegingen van slachtoffers van seksueel geweld of eengerelateerd geweld. Angst voor represailles, schaamte of slachtoffergevoel weerhouden veel slachtoffers ervan aangifte te doen bij de politie.

4.3.10 Afpersing van het bedrijfsleven

Afpersing van het bedrijfsleven is een onderwerp dat de laatste jaren steeds meer aandacht heeft gekregen. Zowel vanuit de media als vanuit de politiek. Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer is in opdracht van het ministerie van Justitie een landelijk onderzoek naar het fenomeen afpersing gestart.⁶² Uit een onderzoek van Beke in 2007 blijkt dat er in het bedrijfsleven veel barrières bestaan om aangifte te doen van incidenten in het algemeen en van afpersingsincidenten in het bijzonder. Deze beperkte aangiftebereidheid blijkt samen te hangen met verschillende factoren. In het onderzoek "Je bedrijf of je leven" komt naar voren dat (1) de angst voor represailles van de afperser, (2) bedrijfseconomische motieven, (3) gebrek aan vertrouwen in de politie, (4) onbekendheid met afpersing als delicttype en met de handelswijze waarmee zij geconfronteerd worden en (5) ten slotte culturele aspecten hierbij een rol spelen. Het blijkt

⁶¹ Gemeente Amsterdam, 'Oud beroep, nieuw beleid', Nota prostitutie 2007 – 2010.

⁶² Aanhangsel Handelingen II, 2003/04, nr. 2174.

dat met name allochtone ondernemers de weg naar de politie minder goed weten te vinden. De mogelijke taalbarrière, slechte ervaringen, schaamte en angst voor de gevolgen blijken ook van invloed te zijn op de aangiftebereidheid.⁶³

De angst voor represailles wanneer men naar de politie stapt, blijkt met name bij ondernemers van allochtone afkomst te leven. Vooral vanuit het Turkse en Chinese bedrijfsleven komen geluiden van afpersing naar voren.⁶⁴ De angst voor represailles blijkt zo groot te zijn dat men, volgens een van geïnterviewden in het onderzoek, er letterlijk voor op de vlucht slaat.

Wat betreft de mogelijkheid tot anonimiteit wordt in het onderzoek geconstateerd dat er nauwelijks mogelijkheden zijn tot het doen van een anonieme melding of aangifte. De aangiftebereidheid wordt ook negatief beïnvloed omdat er op dit moment voor het delict afpersing nog nauwelijks de mogelijkheid tot getuigenbescherming bestaat.

Hoewel Meld Misdaad Anoniem een van de partijen is waar ondernemers terecht kunnen, blijkt dat deze mogelijkheid in geval van afpersingspraktijken door slachtoffers niet benut wordt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat M. geen melding opmaakt wanneer de beller de enige getuige is van een misdrijf en de informatie direct herleidbaar is naar de getuige. Afpersing is echter een delict waarbij veelal sprake is van geen of weinig getuigen. Een tweede aspect dat hierbij kan meespelen is dat M. mogelijk meer gezien wordt als instantie voor anonieme getuigen en niet zozeer voor anonieme slachtoffers.⁶⁵

Het strekt te ver om op alle in het onderzoek genoemde aspecten van de lage aangiftebereidheid in te gaan. Voor dit rapport wordt volstaan met bovenstaande constatering. Voor een volledige analyse van alle factoren die hierin meespelen wordt verwezen naar het volledige onderzoeksrapport.

4.4 Cybercriminaliteit

De laatste jaren neemt criminaliteit op het internet toe. Het gaat enerzijds om oude criminaliteit in een nieuw jasje ("old crimes, new tools") zoals het verspreiden van kinderporno, bedreigen, beledigen en het oplichten van kopers, maar ook om nieuwe vormen van zoals het inbreken in computers.

Bij slachtoffers van cybercriminaliteit kan het zowel gaan om natuurlijke personen als om rechtspersonen (bijvoorbeeld banken of andere (overheids)organisaties).

Veel minderjarigen worden met vormen van cybercriminaliteit geconfronteerd en de angst voor represailles kan bij bepaalde vormen van cybercrime zo groot zijn dat afgezien wordt van aangifte of melding.⁶⁶ Een puber die bijvoorbeeld "zich bloot geeft" voor de webcam kan daarmee even later gechanteerd worden.

Tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 19 mei jl. over rechtshandhaving en internet is een recent rapport van Ernst & Young⁶⁷ aan de orde gekomen.⁶⁸ Uit dit rapport blijkt dat organisaties die het slachtoffer zijn geworden van cybercrime activiteiten, hiervan meestal geen aangifte doen bij de politie, maar veelal een onderzoek in eigen beheer laten uitvoeren (40 procent). Slechts een kleine groep doet aangifte bij de politie (6 procent). Een meerderheid van de ondervraagden gaf aan dat geen aangifte is gedaan omdat het probleem niet belangrijk genoeg was, of omdat het probleem in eigen beheer is opgelost. Geen vertrouwen dat politie of justitie hen kan helpen, onduidelijkheid over waar men terecht kan voor aangifte en het feit dat het teveel moeite kost om aangifte te doen werden tevens als redenen opgegeven voor het niet doen van aangifte.

63 Leiden, I. van, Vries Robbé, E. de, Ferwerda, H., *Je bedrijf of je leven, Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, WODC, Advies- en onderzoeksgroep Beke, 2007.

64 Trouw, *Maffia hindert Chinatown*, 21 april 2008 en Leiden, I. van, Vries Robbé, E., de, Ferwerda, H., *Je bedrijf of je leven, Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, a.w., pag. 97.

65 Leiden, I. van, Vries Robbé, E. de, Ferwerda, H., *Je bedrijf of je leven, Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, a.w., pag. 104.

66 Zie ook de *Vet verkeerd* krant van het openbaar ministerie, nummer 10 van 2008 met als thema 'Cybercrime'.

67 Ernst & Young, *ICT Barometer over ICT beveiliging en cybercrime*, jaargang 8, 6 februari 2008.

68 *Kamerstukken II*, 2007/08, 28 684, nr. 149.

Tijdens het algemeen overleg werd onder meer geconcludeerd dat, naast het geringe vertrouwen in de overheid, organisaties bang zijn dat hun gegevens publiek worden. Bij slachtoffers van internetcriminaliteit zou, evenals bij gewone slachtoffers, gewaarborgd moeten worden dat slachtoffers anoniem blijven.⁶⁹

Zoals eerder aangegeven ziet onderhavige verkenning op slachtoffers en getuigen die, uit angst voor represailles, geen aangifte durven doen of een verklaring durven af te leggen. Uit het onderzoek van Ernst & Young wordt niet duidelijk waarom bedrijven niet willen dat hun gegevens publiek worden. Mogelijk speelt angst voor represailles een rol, maar ook bedrijfseconomische motieven, zoals de vrees voor reputatieschade en het willen voorkomen dat informatie van hun bedrijf bekend wordt, spelen hierbij waarschijnlijk eveneens een rol.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 28 864, nr. 149, pag. 32.

Hoofdstuk 5. Mogelijke oplossingen en bestaand beleid

5.1 Algemeen

Overeenkomstig de opdracht van de ministers heeft de werkgroep vooral gekeken naar de bestaande mogelijkheden voor anonieme aangifte en de eventuele invoering van maatregelen bezien die zonder wetswijziging mogelijk zijn. Naar aanleiding van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is geschreven, wordt in de volgende paragrafen een aantal algemene oplossingen van meer praktische aard gegeven. In paragraaf 5.1.6 besteedt de werkgroep aandacht aan de vraag of wetswijziging mogelijk en wenselijk zou zijn.

5.1.1 De afscherming van adresgegevens/domiciliekeuze⁷⁰

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3.d is beschreven, kan een aangever of getuige domicilie kiezen op bijvoorbeeld het bureau waar de verklaring c.q. aangifte wordt opgenomen of op het adres van het Bureau Slachtofferhulp in plaats van zijn werkelijke woon- of verblijfplaats op te geven. In voorkomende gevallen is ook de keuze van het adres van de werkgever een mogelijkheid. In paragraaf 3.3.d is opgemerkt dat uit de - tot nu toe spaarzaam gehanteerde - praktijk niet geconcludeerd kan worden dat die domiciliekeuze niet wordt geaccepteerd door de rechter(-commissaris).

Meestal is het woonadres van een slachtoffer of van een getuige niet relevant in een strafzaak. Dit betekent dat er geen principiële redenen zijn die zich ertegen verzetten dat, indien gewenst, het woonadres van het slachtoffer of de getuige buiten het proces-verbaal wordt gehouden en dat bijvoorbeeld als domicilie wordt gekozen: het bureau van politie waar de aangifte is gedaan of de verklaring is afgelegd, het adres van de werkgever of een van de bureaus van Slachtofferhulp Nederland.

De afscherming van het woonadres, die natuurlijk in een aantal gevallen geen soelaas biedt, kan wellicht een bijdrage leveren om potentiële slachtoffers en getuigen over de streep trekken om aangifte te doen of een getuigenverklaring af te leggen. Daarnaast biedt de afscherming van het woonadres van een slachtoffer nog een ander voordeel. Het gebeurt met enige regelmaat, zo blijkt, dat slachtoffers door verdachten worden benaderd. Zo adviseren advocaten verdachten een excuusbrief te sturen aan het slachtoffer omdat dit de rechter milder kan stemmen. Niet ieder slachtoffer is hiervan gediend. Slachtoffers zijn vaak onthutst als zij er achter komen dat verdachten over hun persoonsgegevens beschikken. Deze onverwachtse hernieuwde inbreuk op hun privacy kan leiden tot een zogenoemde secundaire victimisatie.⁷¹ Het gevoerde slachtofferbeleid is er nu juist op gericht deze secundaire victimisatie tegen te gaan.

Een mogelijk nadeel van domiciliekeuze is dat zij extra administratieve werkzaamheden met zich brengt. Deze extra administratieve werkzaamheden kunnen alleen tot een minimum worden beperkt wanneer bij domiciliekeuze het woonadres geautomatiseerd wordt opgeslagen en rechtstreeks toegankelijk is voor de politie, het openbaar ministerie, de gerechten en eventueel ook voor het Bureau Slachtofferhulp.

Van de zijde van de politie kon geen betrouwbare informatie worden verstrekt hoe vaak aangevers of getuigen daadwerkelijk van deze mogelijkheid tot het kiezen van domicilie gebruik maken. De indruk bestaat dat er niet vaak van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Een telefonische navraag bij een aantal regiokorpsen leerde dat, wanneer een aangever of getuige gebruik maakt van de mogelijkheid zijn adresgegevens af te schermen en domicilie te kiezen op bijvoorbeeld het politiebureau, het werkelijke adres van de aangever of de getuige "in het notitieboekje van de dienstdoende rechercheur" wordt opgeschreven en dat er geen voorzieningen zijn om dit in een geautomatiseerd bestand te registreren.

⁷⁰ Onder 'adresgegevens' worden tevens verstaan telefoonnummers, privé-mailadressen en andere, voor het proces-verbaal, niet relevante persoonlijke gegevens.

⁷¹ Hiervan wordt gesproken wanneer het leed van het slachtoffer wordt verergerd, bijvoorbeeld door herbeleving van de strafbare feiten als gevolg van een getuigenverhoor, brief of anderszins confrontatie met de dader.

In de regio Haaglanden zijn wel geautomatiseerde voorzieningen getroffen om bij een aangifte of een getuigenverklaring diverse adressen aan een slachtoffer of getuige te koppelen, waaronder het woonadres, het werkadres, het postadres en het domicilieadres. Het domicilieadres is vermeld in het proces-verbaal en wordt opgenomen in het strafdossier. Het wordt aangehouden als het adres van de aangever of de getuige en zal ook worden gebruikt in de andere formulieren, zoals voegingformulieren en vervolg processen-verbaal. Het woonadres is bij de politie en het openbaar ministerie bekend om eventueel informatie door te sturen, of de aangever of de getuige voor een vervolghoofverhoor of voor een verhoor door de rechter(-commissaris) op te roepen. Het Bureau Slachtofferhulp, het Slachtoffer Informatie Punt en de politieagenten hebben in de regio Haaglanden rechtstreeks toegang tot de daadwerkelijke adressen van de aangevers en getuigen slachtoffers.⁷²

Indien gekozen wordt voor een grootschaliger gebruik van de afscherming van adresgegevens en domiciliekeuze, dient een adequate wijze van registreren gerealiseerd te worden. De adressen van aangevers of getuigen moeten immers toegankelijk zijn voor de politie en justitie om hen op te roepen voor - nader - verhoor, om - wanneer het een slachtoffer betreft - deze op de hoogte te stellen van het verloop van het onderzoek en om hen, wanneer nodig, te kunnen dagvaarden om een verklaring af te leggen voor de rechter(-commissaris). Dit brengt met zich dat het adres, wanneer dat niet in het proces-verbaal is vermeld en niet in het strafdossier is opgenomen, op een andere wijze door politie en justitie ministerie gemakkelijk en rechtstreeks geraadpleegd moet kunnen worden.

Het gaat hier om een organisatorisch en administratief probleem dat door middel van automatisering en bij voorkeur landelijk moet worden aangepakt en opgelost. Het gaat hier niet om een juridisch probleem. Binnen de huidige wettelijke kaders is afscherming van het woonadres mogelijk. Wanneer de rechter(-commissaris) vraagt naar de woonplaats van de aangever of de getuige, dient deze het gekozen domicilie te accepteren en niet verder door te vragen tenzij het werkelijke woonadres van belang is voor de strafzaak, bijvoorbeeld wanneer de getuige of aangever heeft verklaard het strafbare feit vanuit zijn woning te hebben gezien. In een dergelijk geval is het woonadres van belang om de verklaring en de betrouwbaarheid van de getuige of aangever te toetsen. Wanneer het woonadres niet relevant is voor de strafzaak gaat het de verdachte en zijn verdediging ook niet aan.

Hierin lijkt evenwel verandering te komen. Op dit ogenblik is bij de Tweede Kamer het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden en getuigen in behandeling.⁷³ Daarin wordt onder andere voorgesteld het eerste lid van de artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering te wijzigen en daarin te bepalen dat de rechter(-commissaris) de identiteit van - onder meer - de getuigen vaststelt op de wijze, bedoeld in artikel 27a, eerste lid, eerste volzin. Op grond van de voorgestelde tekst van artikel 27a, eerste lid, eerste volzin wordt de identiteit van - onder meer - de getuige vastgesteld door te vragen naar naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats.⁷⁴ Dit zou betekenen dat, indien deze tekst kracht van wet krijgt de rechter(-commissaris) niet meer akkoord kan gaan met een gekozen domicilie. Het resultaat hiervan zou zijn dat de afscherming van adresgegevens/domiciliekeuze van de getuige, al dan niet tevens slachtoffer, wel gegarandeerd kan worden tijdens de opsporingsfase, maar niet langer tijdens de gerechtelijke fase van de strafzaak.

Terugkerend naar de huidige situatie wordt opgemerkt dat uit paragraaf 4.2 volgt dat niet volstaan kan worden met domiciliekeuze bij de aangifte of de getuigenverklaring, maar dat deze domiciliekeuze ook gebruikt moet

⁷² Ook in andere politiestructuren zoals X-pol en het basisprocessensysteem (BPS) bestaat de mogelijkheid tot het invoeren van een domicilieadres en bestaat tevens de mogelijkheid om alleen het domicilieadres uit te printen en in een ander scherm de adresgegevens op te slaan. De opvolger van beide systemen, de Basis Voorziening Handhaving (BVH), biedt dezelfde mogelijkheid als in X-pol.

⁷³ Kamerstukken II, 2007/08, 31436, nr.2.

⁷⁴ Daarnaast krijgt de rechter(-commissaris) de bevoegdheid van getuigen inzage van een identiteitsbewijs te bevelen indien over hun identiteit twijfel bestaat.

worden bij de invulling van andere formulieren zoals het voegingsformulier. Indien men dit nalaat, komen de werkelijke woonplaats en andere persoonsgegevens alsnog terecht in het strafdossier.

Los van het bovenstaande rijst de vraag in hoeverre het bij de politie algemeen bekend is dat niet alleen getuigen, maar ook aangevers domicilie kunnen kiezen. Op het Politie Kennisnet (PKN) en in de Handleiding verhoor wordt in dit opzicht wel aandacht besteed aan de getuige, maar niet aan de aangever/slachtoffer die een verklaring wil afleggen.⁷⁵ Nergens wordt vermeld dat de aangever desgewenst zijn woonadres kan afschermen en domicilie kan kiezen op bijvoorbeeld het politiebureau waar hij een verklaring aflegt.⁷⁶ Overigens wil dit niet zeggen dat individuele regiokorpsen geen aandacht aan dit vraagstuk besteden. Zo heeft, om een voorbeeld te noemen, het regiokorps Amsterdam-Amstelland de inhoud van een Nieuwsbrief geheel gewijd aan deze materie en een aantal praktische tips gegeven.⁷⁷ Voor zover een en ander wel bekend is, kan de vraag gesteld worden in hoeverre de politie een actieve rol vervult in de voorlichting aan de aangevers en getuigen ter zake.

Hier wordt nog opgemerkt dat naar aanleiding van het project Slachtoffers Centraal⁷⁸ vier pilots starten met vernieuwde slachtofferloketten (dit is een samenwerking tussen politie, openbaar ministerie en Slachtofferhulp Nederland). Een van de doelstellingen die in dat kader is geformuleerd is: slachtoffers zoveel mogelijk domicilie laten kiezen.⁷⁹

5.1.2 Een persoonlijk identificatienummer

Bij overlast en buurtcriminaliteit durven burgers in een aantal gevallen geen aangifte te doen of een getuigenverklaring af te leggen uit angst voor represailles. Zoals hiervoor (in paragraaf 3.3.c) is aangegeven blijkt dat de enkele vrees voor de dreiging van overlast, zonder dat daarvoor een concrete aanwijzing bestaat, in de regel onvoldoende is om de procedure van artikel 190 Wetboek van Strafvordering toe te passen.

De burger met "de enkele vrees voor de dreiging van overlast zonder concrete aanwijzing" kan wel gebruik maken van de mogelijkheid om elders domicilie te kiezen (zie hierboven). De adresgegevens blijven op die manier buiten het proces-verbaal. Wil de burger ook niet bij naam worden genoemd dan is er de mogelijkheid om het anoniem te melden bij het meldpunt Meld Misdaad Anoniem (zie hiervoor in paragraaf 3.7). Voor de opsporingsinstanties is het in een aantal gevallen echter vanwege efficiency en bewijstechnische redenen beter om direct of naderhand met een slachtoffer of getuige contact te hebben.

Het vermelden van een naam kan anno 2008 kwetsbaar zijn. In de huidige informatiesamenleving lijken privé-gegevens meer en meer publieke gegevens te worden. Door bijvoorbeeld de verschillende zoekmachines op internet te raadplegen zal men in een aantal gevallen achter het adres van betrokkenen kunnen komen. Burgers kunnen het vermelden van hun naam in een proces-verbaal mede daardoor niet meer anoniem genoeg vinden.

De angst voor represailles is subjectief en is vaak direct na het plaatsvinden van het delict of de overlast het grootst. Of die angst door anderen als terecht of niet terecht wordt ervaren, doet voor de desbetreffende burger niet ter zake. Het vormt voor die burger in bepaalde gevallen een beletsel om aangifte te doen of een verklaring af te leggen. De opsporingsinstanties missen daardoor informatie. Tussen het anoniem aangifte doen bij het meldpunt Meld Misdaad Anoniem en het domicilie kiezen onder vermelding van de naam is mogelijk ruimte voor een tussenoplossing die de burger een zekere mate van anonimiteit geeft.

75 Stapel & De Koning, *Handleiding verhoor*, 's-Gravenhage, 2007, derde herziene druk.

76 *Alleen in het geval dat slachtoffers van bijvoorbeeld huiselijk geweld of mensenhandel in een instelling voor opvang verblijven wordt op het PKN benadrukt dat dan niet de adresgegevens van die instelling klakkeloos in het proces-verbaal moeten worden vermeld maar een postadres gebruikt moet worden.*

77 *Nieuwsbrief regiokorps Amsterdam-Amstelland van 14 augustus 2007.*

78 *Ministerie van Justitie, Slachtoffers Centraal, Kwaliteitsimpuls uitvoering slachtofferondersteuning, Den Haag, april 2007.*

79 *De pilots worden momenteel opgestart in Rotterdam, Utrecht, Maastricht en Breda.*

In het Wetboek van Strafvordering zijn artikelen opgenomen hoe en op welke wijze aangifte kan worden gedaan. Daarbij staat voorop dat de aangifte mondeling of schriftelijk kan worden gedaan en dat de aangever zijn aangifte ondertekent. Zijn aangifte moet op enig moment in de verdere strafprocedure verifieerbaar zijn. Opvallend is dat in de wettekst over de wijze van aangifte doen (artikel 163 Wetboek van Strafvordering) niet vermeld wordt dat naam en adresgegevens in het proces-verbaal moeten worden opgenomen. Er bestaat derhalve ruimte om op andere wijze tot unieke identificatie van de aangever te komen wat betreft het doen van aangifte.

Hierbij valt te denken aan het gebruikmaken van een persoonlijk identificatienummer. De naam en adresgegevens van het slachtoffer of de getuige zouden in het proces-verbaal vervangen kunnen worden door een persoonlijk identificatienummer dat anonimiteit, betrouwbaarheid en toch voldoende toegankelijkheid voor politie en openbaar ministerie garandeert.

In geval van overlast, buurtcriminaliteit en andere daarvoor in aanmerking komende delicten, zou de burger desgewenst moeten kunnen kiezen tussen de gebruikelijke wijze van aangifte doen c.q. getuigenverklaring afleggen, waarbij naam en adres wordt vermeld, het elders domicilie kiezen, waarbij wel de naam maar niet het eigen adres wordt vermeld dan wel het doen van aangifte c.q. het afleggen van een getuigenverklaring onder een persoonlijk identificatienummer. Door gebruik te maken van een persoonlijk identificatienummer wordt de burger in het begin van de opsporing niet met naam en toenaam bekend. Dat kan drempelverlagend werken en informatie opleveren waardoor misdrijven kunnen worden opgelost of overlast kan worden bestreden. Het voordeel is dat een aantal burgers daardoor wellicht gemakkelijker aangifte zal doen, dan wel een getuigenverklaring af wil leggen. Wel vereist het extra administratieve handelingen van de politie.

De werkgroep kan niet goed overzien welk - al dan niet bestaand - persoonlijk identificatienummer het beste gebruikt kan worden. In het geval van buurtoverlast in Amsterdam-West is gebruik gemaakt van een nieuw nummer, maar ook een bestaand identificatienummer zou hiervoor wellicht gebruikt kunnen worden. Het burgerservicenummer (BSN) zou aanknopingspunten kunnen bieden ter vervanging van persoonsgegevens in een proces-verbaal. Het BSN is het unieke persoonsnummer van iedere burger die ingeschreven staat in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en wordt gebruikt bij de verwerking van persoonsgegevens door de overheid. Het BSN wordt door overheidsorganen gebruikt om persoonsgegevens te verwerken.⁸⁰ Daarnaast maakt het BSN het eenvoudig terugvinden van personen in administraties en een betrouwbare uitwisseling van gegevens tussen overheden onderling mogelijk. Het gebruik van dit nummer vergt echter wel nader onderzoek. Het BSN is geen geheim nummer; het is bij alle overheidsorganen en een groot aantal andere instanties bekend en gekoppeld aan persoonsgebonden gegevens. De vraag rijst in dit opzicht in hoeverre personen die daartoe niet gerechtigd zijn, wanneer zij het BSN kennen, toegang kunnen krijgen tot de achterliggende persoonsgegevens, zoals naam, woonadres enzovoorts. Een persoon die aangifte doet of een getuigenverklaring aflegt en die ter bescherming van zijn persoonsgegevens gebruik maakt van zijn BSN moet erop kunnen vertrouwen dat die bescherming in stand blijft en van de zijde van de verdachte niet "gekraakt" kan worden.

Voor het moment dat het openbaar ministerie van oordeel is dat vervolging van een verdachte moet plaatshebben, moet het openbaar ministerie beoordelen of bij een bepaalde zaak nog volstaan kan worden met de vermelding van het persoonlijke identificatienummer. Daartoe zal zonnodig met de betrokkene overlegd worden, waarbij hij gewezen wordt op de mogelijkheid dat zijn naam (alsnog) bekend wordt, maar ook dat dit noodzakelijk is indien hij eventuele schade wil verhalen op de verdachte. Bij positieve wijziging van omstandigheden, bijvoorbeeld bij verhuizing of bij verbetering van omstandigheden lijkt dat geen beletsel.

⁸⁰ Overigens gaat de verplichting van artikel 11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (gebruikmaking van burgerservicenummer bij uitwisseling van persoonsgegevens tussen gebruikers waarbij een persoonsnummer wordt gebruikt als middel om persoonsgegevens in verband met een persoon te brengen) voor de politie pas op 1 januari 2010 in.

Zonodig kan in overleg met de gemeente en de politie ook gezien worden of eventuele nog bestaande beletselen kunnen worden opgelost. Voor het geval dat de burger persisteert bij het niet bekend worden van zijn naam moet de officier afwegen of en zo ja op welke wijze strafrechtelijke afdoening plaatsvindt dan wel een andere - niet strafrechtelijke afdoening - prevaleert. Bij het doorzetten van de vervolging dienen de belangen van het slachtoffer en de getuige uiteraard zo goed mogelijk gewaarborgd te worden.

5.1.3 Ruimere toepassing procedure artikel 190 Wetboek van Strafvordering

Uit naslag van de overwegingen die ten grondslag liggen aan het 'gegronde vermoeden dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden' (artikel 190 Wetboek van Strafvordering) blijkt, kort gezegd, dat de enkele vrees voor de dreiging van overlast, zonder dat daarvoor een concrete aanwijzing bestaat, in de regel onvoldoende zal zijn. In geval van concrete overlast zal de rechter-commissaris waarschijnlijk (betrekkelijk) snel bereid zijn om getuigen beperkt anoniem te horen. Veel zal afhangen van de omstandigheden van het geval en de wijze waarop deze omstandigheden 'concreet' worden gemaakt door de getuige zelf, of door de officier van justitie in samenwerking met de politie in een goed proces verbaal. Wellicht ligt in dit laatste de sleutel om de rechter(-commissaris) in meer gevallen te 'brengen' tot het toepassen van de regeling van artikel 190, tweede lid, die veelal slechts wordt gebruikt voor het verhoren van leden van observatie- en arrestatieteams.

5.1.4 Meer gebruik van de CIE-informant?

In paragraaf 3.5 is stilgestaan bij de mogelijkheid voor getuigen van zware misdrijven om als CIE-informant op te treden en op die manier 'anoniem' te blijven. De politiemedewerker van de CIE is wel op de hoogte van de identiteit van de betrokkene, maar zal de persoonsgegevens niet verstrekken aan derden. Het is de taak van deze politiefunctaris om, onder verantwoordelijkheid van een officier van justitie, de anonimiteit van betrokkene te waarborgen.

Terwijl alle regiokorpsen naast het doen van aangifte van een delict op hun websites wijzen op de mogelijkheid om dit anoniem te melden bij de meldlijn M, bestaat voor burgers ook de mogelijkheid om in contact te treden met de CIE. Hoewel dit landelijk beleid is, wijst alleen het regiokorps Noord- en Oost-Gelderland op zijn website bij het onderwerp anoniem melden expliciet op de mogelijkheid om een in contact te komen met de CIE en aldus een misdrijf anoniem aan de politie te melden.⁸¹ Als voorwaarden hiervoor gelden:

- Alleen bij zware misdrijven zoals moord, doodslag, drugshandel, kinderporno, vuurwapenhandel, brandstichting, terrorisme, zware milieudelicten en mensenhandel en –smokkel.
- De betrokkene heeft vooraf niet met anderen besproken heeft dat hij/zij informatie aan de CIE wil gaan doorgeven.
- De betrokkene acht zich in staat tegenover anderen te kunnen zwijgen over contacten met de CIE.
- De betrokkene zich kan vinden in de spelregels, die de betrokken politiemensen tijdens het gesprek zullen uitleggen.
- De betrokkene 18 jaar of ouder is. In zeer ernstige gevallen kan de melding ook gedaan worden door iemand beneden de leeftijd van 18 jaar, maar deze moet dan in gezelschap zijn van de ouder/verzorger.

Ook de procedure wordt op de website beschreven en komt op het volgende neer. De potentiële getuige dient het Landelijk Telefoonnummer Politie 0900-8844 te bellen en zonder zijn naam of telefoonnummer te noemen naar de CIE te vragen. Op het moment dat hij contact heeft met een medewerker van deze dienst geeft hij zijn naam en het telefoonnummer ter voorbereiding op een gesprek tussen de potentiële getuige en een medewerker van de CIE, dat altijd plaats vindt op een neutrale plaats. Indien de betrokkene alleen telefonisch zijn informatie kwijt wil, wordt hij verwezen naar de meldlijn M.

⁸¹ www.politie.nl (Noord- en Oost-Gelderland/projecten/anoniem melden). Dit wordt ook gedaan door de Rijksrecherche en SIOD op hun websites.

Met deze optie "adverteert" het regiokorps Noord- en Oost-Gelderland met een stap tussen de aangifte op naam en de volledig anonieme melding op de meldlijn M. Hoewel het systeem van de CIE-informant van oorsprong niet is opgezet voor de incidentele informant, niet beschikbaar is voor het slachtoffer en, mede gezien de daaraan verbonden voorwaarden, slechts in beperkte mate bruikbaar is, verdient het Noord- en Oost-Gelderse voorbeeld nadere bestudering, met name naar de effecten daarvan, omdat het een bijdrage kan leveren aan de oplossing van zware misdrijven.

Bij een van de voorwaarden plaatst de werkgroep nog een kanttekening, te weten bij de leeftijd van de informant. Nu ook ernstige misdrijven steeds vaker door minderjarige daders worden gepleegd en de rechter in voorkomend geval kan beslissen op zestien- en zeventienjarige verdachten het strafrecht zoals dat geldt voor volwassenen toe te passen, rijst de vraag of aan het leeftijdsvereisten bij CIE-informanten nog zo strikt de hand moet worden gehouden.⁸² Hierbij speelt de omstandigheid dat wanneer de daders jonger zijn, de getuigen, vaak deel uitmakend van dezelfde leeftijdsgroep, ook jonger zullen zijn. In het licht hiervan zou overwogen kunnen worden om de minimum leeftijd te stellen op zestien jaar zonder daaraan de voorwaarde te koppelen dat betrokken dan vergezeld moet zijn door een ouder/verzorger.

5.1.5 Uitwerking van bejegening in landelijke beroepscode

Ten aanzien van het de bejegening van burgers (waaronder aangevers, slachtoffers en getuigen) is ruimte voor verbetering. Bij enkele regiokorpsen is of wordt een zogenoemd bejegeningprofiel ontwikkeld.⁸³ Op landelijk niveau is op 24 januari 2007 door de Raad van Hoofddoelcommissarissen de "Beroepscode voor de politie in Nederland" vastgesteld.⁸⁴ De normen die daarin zijn opgenomen met betrekking tot contacten met de burger verdienen ten aanzien van de onderhavige problematiek nadere invulling. Ook verdient aanbeveling een uniforme opleiding voor baliemedewerkers op landelijk niveau te ontwikkelen en te realiseren.

5.1.6 Mogelijke wetwijzigingen

Zoals gezegd, heeft de werkgroep overeenkomstig de opdracht van de ministers vooral gekeken naar de bestaande mogelijkheden voor anonieme aangifte en de eventuele invoering van maatregelen bezien die zonder wetwijziging mogelijk zijn. De vraag of eventuele wetwijzigingen mogelijk of wenselijk zouden zijn kon echter niet buiten beeld blijven.

a. Dossievorming en persoonlijke gegevens

In paragraaf 4.2 heeft de werkgroep opgemerkt dat als gevolg van de huidige samenstelling van de strafdossiers (de zogenoemde modeldossiers) veel persoonlijke gegevens van het slachtoffer en de eventuele getuigen in het strafdossier zijn opgenomen en op deze manier aan de verdachte en zijn omgeving bekend (kunnen) worden. Veel van die gegevens zijn niet relevant voor het strafproces en de verdediging van de verdachte.

Mede in het licht van het kaderbesluit van de Raad van Ministers van de Europese Unie inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure en de aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, waarin de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers en hun omgeving wordt benadrukt, beveelt de werkgroep aan een nader onderzoek in te stellen naar de vraag welke persoonsgegevens wel en welke niet in het procesdossier zouden moeten worden opgenomen. Dit nader onderzoek zou kunnen leiden tot wijziging van bepalingen in het Wetboek van Strafvordering, omdat vermelding van bepaalde gegevens in het procesdossier een gevolg zijn van de daarin opgenomen voorschriften.

⁸² Deze vraag is aan de orde gekomen bij het onderzoek naar de Haagse autobranden tijdens nieuwjaarsnacht.

⁸³ Zie bijvoorbeeld het Visiedocument 2007 tot 2010 van het regiokorps Zuid-Holland-Zuid, waar op blz. 12 is vermeld dat de politie bezig is met het bejegeningprofiel, de wijze waarop de politiemensen zich manifesteren en opstellen in hun contacten. Blijkens de Audit aangifteproces politie Limburg-Noord (Anja Beerepoot, Justin de Kleuver en Jack Wever, DSP-Groep BV, Amsterdam, februari 2007), is dat regiokorps bezig geweest met het opstellen van een regionaal bejegeningprofiel, maar is dat nooit afgeprocédéerd omdat tegelijkertijd landelijke ontwikkelingen in gang werden gezet.

⁸⁴ VTS Politie Nederland, onderdeel Nederlands Politie Instituut, Beroepscode voor de politie in Nederland, 24 januari 2007.

b. De afscherming van adresgegevens/domiciliekeuze

De afscherming van het woonadres, die natuurlijk in een aantal gevallen geen soelaas biedt, kan een bijdrage leveren om potentiële slachtoffers en getuigen over de streep te trekken om aangifte te doen of een verklaring als getuige af te leggen. Daarbij is het wel nodig dat die afscherming van de adresgegevens gedurende de gehele strafzaak is gegarandeerd. In paragraaf 5.1.1 heeft de werkgroep gesteld dat, wanneer de wijzigingen de artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering die zijn opgenomen in het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden en getuigen kracht van wet krijgen, de afscherming van de adresgegevens niet langer tijdens de gerechtelijke fase van de strafzaak gegarandeerd kan worden. De werkgroep beveelt aan het voorschrift dat de identiteit van de getuige wordt vastgesteld door deze onder meer te vragen naar het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats te heroverwegen.⁸⁵

c. Ruimere gronden voor (beperkte) anonimiteit?

In het licht van de jurisprudentie van het EHRM en de eisen die worden gesteld aan een eerlijk strafproces zijn de marges voor het verruimen van de wettelijke mogelijkheden voor het doen van (beperkt) anonieme aangifte of het afleggen van (beperkt) anonieme getuigenverklaringen klein. Daarbij komt dat uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat anonieme getuigenverklaringen slechts in beperkte mate aan het bewijs van het strafbare feit mogen en kunnen bijdragen.

Zoals in hoofdstuk 3 (paragraaf 3 onder c) is beschreven moet de rechter(-commissaris) zich, alvorens een getuige anoniem te horen, ervan vergewissen of in het concrete geval de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden (artikelen 190, tweede lid, en 290, tweede lid, Wetboek van Strafvordering). De enkele vrees voor de dreiging van overlast, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis, is niet voldoende. Een meer subjectieve invulling van het risico dat de getuige loopt of kan lopen en wetswijziging in dit opzicht zouden binnen de door het EHRM getrokken grenzen blijven. Hierbij zal wel sprake moeten blijven van een - door de rechter te toetsen - grond voor deze vrees. Een gegrond vermoeden dat de getuige overlast kan ondervinden als gevolg van zijn getuigenverklaring biedt voor de toetsende rechter(-commissaris) meer ruimte dan het gegronde vermoeden dat dit zal gebeuren.

Voor de korte termijn is belangrijk een daadwerkelijke wijziging van de bestaande praktijk waarin bij het openbaar ministerie en de zittende magistratuur grote terughoudendheid bestaat ten opzichte van de toepassing van de artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering op ruimere schaal.

Welke wetswijziging ook overwogen zou worden, twee zaken staan naar het oordeel van de werkgroep vast. De procedure van de artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering leent zich niet voor toepassing op grote schaal en het zal steeds de rechter(-commissaris) moeten zijn die ter zake beslist. Dit houdt echter niet in dat de procedure niet vaker zou kunnen worden toegepast dan nu het geval is (zie ook 5.1.3 van dit rapport).

5.2 Specifieke situaties; bestaand beleid en mogelijkheden

In hoofdstuk 4 is aandacht besteed aan een aantal specifieke situaties waarin sprake is van angst voor onder andere represailles bij slachtoffers en getuigen. In een aantal gevallen zullen de hierboven genoemde mogelijkheden een uitkomst bieden. Voor een aantal van deze situaties echter zijn ook specifiekere maatregelen te bedenken en bedacht die ertoe kunnen bijdragen dat van dit soort strafbare feiten, meer dan nu het geval is, aangifte wordt gedaan of in voorkomende gevallen een getuigenverklaring wordt afgelegd.

⁸⁵ Hetzelfde kan worden opgemerkt met betrekking het vermelden van het beroep. Indien men het beroep wil weten in verband met het vaststellen van de betrouwbaarheid van de getuige komt dit vanzelf aan de orde tijdens het strafproces. Voor de vaststelling van de identiteit is dit gegeven niet nodig.

5.2.1 Integrale aanpak van buurtcriminaliteit en ernstige vormen van overlast

In geval van buurtcriminaliteit en ernstige vormen van overlast is het belangrijk dat de slachtoffers zich gesteund voelen door de politie en het openbaar ministerie. Het voorbeeld uit Gouda in paragraaf 4.2 laat zien dat een dergelijk probleem met succes kan worden aangepakt wanneer het probleem vanuit de verschillende disciplines wordt bestreden. Daarbij is gekozen voor een aanpak die vergelijkbaar is met de 'minderjarige doorstromers'. De jongeren zijn in lijn met deze aanpak in beeld gebracht. Bij een aanhouding wordt de jongere zoveel mogelijk voorgeleid en wordt bekeken of hij op een (super)snelrechtzitting kan worden geplaatst of dat hij een dagvaarding mee naar huis moet krijgen (het zogenoemde Aanhouden en Uitreiken). De politie heeft een proces-verbaal van bevindingen opgesteld waarin de overlastproblematiek in die wijk beschreven is (sfeerproces-verbaal). Alle aanwezige mutaties worden daarin gevoegd. Bovendien worden de in beeld gebrachte (minderjarige) jongeren (en hun ouders) geïnformeerd over deze aanpak. Bij eventuele schorsingen door de rechter-commissaris of de raadkamer stimuleert het openbaar ministerie dat gerichte bijzondere voorwaarden worden opgelegd. Hiermee kunnen ook eventuele slachtoffers beschermd worden (bijvoorbeeld door een contactverbod op te leggen of door te stellen dat de jongere na een bepaalde tijd niet meer op straat mag zijn). De politie en de jeugdreclassering kunnen steekproefsgewijs op de nakoming daarvan toezien. Als de betrokkene de voorwaarde overtreedt kan er proces-verbaal worden opgemaakt en kan opheffing van de schorsende voorwaarden aan de rechter-commissaris of de raadkamer worden gevraagd.

5.2.2 Werkgever doet aangifte van agressie en geweld jegens werknemer

Om geweld en agressie tegen werknemers met publieke taken aan te pakken is onder regie van het ministerie van BZK het programma Veilige Publieke Taak (VPT) gestart. Dit programma heeft enerzijds tot doel dat overheid, werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid (blijven) nemen om agressie en geweld (verder) terug te dringen. Anderzijds wil het de agressors duidelijk maken dat dit gedrag niet getolereerd wordt door dit soort daders strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor hun gedrag en financieel verantwoordelijk te houden voor de schade. Melding en aangifte van incidenten van agressie zijn essentieel om dit laatste doel te bereiken.

Het programma heeft een brochure ontwikkeld waarin de verschillende reactiemogelijkheden voor werkgevers en werknemers met publieke taken in geval van agressie en geweld, zijn opgenomen.⁸⁶ Aangifte op naam, aangifte door middel van het kiezen van domicilie en aangifte door de werkgever zijn voorbeelden die hierin worden genoemd. In dit verband is ook vermeldenswaard dat, in het kader van de aanpak van geweld tegen medewerkers in penitentiaire inrichtingen, het openbaar ministerie PIW-ers nadrukkelijk heeft gewezen op de mogelijkheden tot het verlenen van beperkte anonimiteit bij aangifte.⁸⁷ Daarbij is ook gesteld dat, aangezien PIW-ers binnen de inrichting alleen bekend zijn bij hun voornaam, opname van voornaam en unit waarbij men werkzaam is in de aangifte op te nemen als voldoende identificerend wordt beschouwd. Mogelijk zou deze aanpak ook toegepast kunnen worden in geval van agressie en geweld tegen andere werknemers met een publieke taak.

Werkgevers zijn verantwoordelijk voor de bescherming van de publieke taak en van hun werknemers. Deze verantwoordelijkheid houdt in dat de werkgever ook ten aanzien van veiligheid invulling moet geven aan het begrip 'goed werkgeverschap' en invulling en uitvoering moet geven aan de (wettelijke) verplichtingen zoals die zijn opgenomen in bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet. Een agressieve, gewelddadige bejegening van de werknemers raakt niet alleen het individuele slachtoffer, maar het tast ook het aanzien en het gezag van de organisatie aan en de integriteit van de publieke taak als geheel.

⁸⁶ De brochure is beschikbaar via www.veiligepublieketaak.nl de website voor de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; zie onder publicaties: reactiemogelijkheden werkgevers in de aanpak tegen agressie.

⁸⁷ Brief Hoofdofficier van Justitie parket Den Haag aan het regiokorps Haaglanden, 24 november 2005.

De rol van de werkgever moet zich niet beperken tot het aanmoedigen en ondersteunen van de medewerker bij het doen van aangifte. De werkgever heeft een eigen (dubbele) verantwoordelijkheid ten aanzien van het doen van aangifte van agressie en geweld. Door deze eigen verantwoordelijkheid te nemen, geeft de werkgever aan dat een dergelijke aantasting van zijn werknemer én zijn publieke taak niet wordt geduld. Ook neemt hij hiermee de (exclusieve) verantwoordelijkheid voor de aangifte weg bij zijn werknemer en daarmee wellicht de vrees voor en het risico van represailles. Een (potentiële) dader weet dat (dreiging met) represailles naar een individu niet het beoogde effect zal hebben en dat hij een grotere, anonieme entiteit (werkgever) moet “beïnvloeden” teneinde zijn doel te bereiken.

5.2.3 Aanpak van geweld op school⁸⁸

Bij de aanpak van geweld op school gaat het zowel om geweld tussen leerlingen onderling, geweld tegen leerlingen door anderen, als om geweld gericht tegen leraren.

Voorzover het geweld tegen leerlingen betreft, geldt dat bij een vermoeden van strafbare feiten zoals huiselijk geweld, seksueel misbruik van leerlingen die plaatsvinden buiten de directe omgeving van de school, scholen een signalerende taak hebben. Bij een vermoeden van een zedenmisdrijf binnen de schoolorganisatie zijn schoolbesturen verplicht contact op te nemen met een vertrouwensinspecteur van de Onderwijsinspectie. Als blijkt dat het een redelijk vermoeden betreft, moet het schoolbestuur aangifte doen bij de politie. De verantwoordelijkheid van de school heeft echter vooral betrekking op feiten die plaatsvinden binnen de directe omgeving van de school.

Ook voor de scholen geldt dat het aanbeveling verdient om ingeval van agressie en geweld altijd melding te maken van het voorval dan wel aangifte te doen bij de politie. Scholen kunnen er nu, al dan niet vanuit publiciteitsoverwegingen, nog voor kiezen om incidenten niet te registreren. Omdat een goed inzicht in de veiligheidsproblematiek op school noodzakelijk is, heeft de Staatssecretaris van OCW, J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, in haar eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer bericht dat zij een sluitend registratiesysteem verplicht wil stellen. In overleg met de sectororganisaties en de Inspectie zal worden bekeken wat hiervoor nodig is en op welke wijze dit snel en zorgvuldig kan worden ingevoerd en bevorderd kan worden dat dienovereenkomstig gehandeld wordt.⁸⁹

Naar school gaan is geen vrijblijvendheid. Ouders vertrouwen hun kinderen toe aan een school en daarbij zouden ouders en leerlingen mogen verwachten dat een school zoveel mogelijk in het werk stelt om de veiligheid van de leerlingen te waarborgen. Hoewel een formele verplichting tot het doen van aangifte wellicht als onwenselijk wordt beschouwd (immers de context en de achtergrond van incidenten moeten per geval worden gewogen), moeten schoolbestuurders wel duidelijk hun verantwoordelijkheid nemen. Op school dient geen plaats te zijn voor strafbaar gedrag. Dat moet voor een ieder, dus ook de leerlingen, onderwijspersoneel en hun ouders helder zijn.

Scholen kunnen door het stellen van huis- of gedragsregels duidelijk kenbaar maken welk gedrag er niet getolereerd wordt en wat de gevolgen zijn wanneer deze regels worden geschonden. Uit de Veiligheidsmonitor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006 blijkt dat - volgens opgave van het personeel - op bijna 95 procent en - volgens opgave van de leerlingen - op bijna 84 procent van de ondervraagde scholen afspraken zijn gemaakt over gedragsregels.⁹⁰ Wanneer er sprake is van strafbare feiten waar slachtoffers betrokken zijn, moeten schoolbestuurders hun verantwoordelijkheid nemen en achter de slachtoffers gaan staan. Als slachtoffers

⁸⁸ In deze paragraaf wordt onder ‘Geweld op school’ geweld tussen leerlingen onderling verstaan. Geweld van leerlingen tegen leraren wordt behandeld in de paragraaf ‘Geweld tegen werknemers met publieke taken’.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 29 240, nr. 15 pag. 8.

⁹⁰ Mooij, T., Sijberg, R., Sperber, M., Resultaten van de Veiligheidsmonitor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, juli 2006, pag. 11 en 12.

zich gesteund voelen zullen zij naar verwachting ook eerder aangifte doen. Afspraken tussen scholen en de politie kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. De schoolveiligheidsplannen die door scholen kunnen worden toegepast bieden hierbij goede handvatten.

Het feit dat scholen in woord en daad afstand nemen van geweld en dit juist bestraffen zal op de lange termijn bijdragen aan de goede reputatie van en aan de veiligheid op de school.

5.2.4 Aanpak van huiselijk geweld

Wanneer er sprake is van huiselijk geweld is anonimiteit voor het slachtoffer geen optie; slachtoffer en dader kennen elkaar immers goed. Vanuit het perspectief van 'getuigen' van huiselijk geweld kan echter wel sprake zijn van enige anonimiteit. Bij getuigen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan leraren, medisch specialisten en huisartsen die kennis dragen van het feit dat er sprake is van huiselijk geweld bij een leerling of patiënt. Veel beroepskrachten hebben een geheimhoudingsplicht of een beroepsgeheim ten opzichte van hun cliënten. Voor kinderen geldt een uitzondering. De Wet op de jeugdzorg geeft deze beroepskrachten in geval van een vermoeden van kindermishandeling een meldrecht. Dit meldrecht betekent dat (ook) alle beroepskrachten met een geheimhoudingsplicht - een arts, een hulpverlener, een geestelijke of een politiefunctionaris - het recht hebben om een vermoeden van kindermishandeling bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling Nederland (AMK) te melden. Het gaat hierbij om een meldrecht en niet om een meldplicht. Melders en informanten kunnen niet anoniem blijven ten opzichte van het AMK en alleen in bijzondere gevallen heeft een beroepskracht, die vanuit zijn functie met het gezin te maken, het recht om anoniem te blijven ten opzichte van het gezin.⁹¹

Betrekkelijk nieuw is de aanpak van de 'veelplegers huiselijk geweld' en de 'recidivisten huiselijk geweld'. Ten aanzien van de groep veelplegers die nu bekend is wordt een extra slag gemaakt als het gaat om huiselijk geweld. Ook met het van kracht worden van de Wet tijdelijk huisverbod zal de rol van de politie veranderen. De politie heeft met de nieuwe wet een extra instrument in handen waarmee zij – hiertoe gemandateerd door de burgemeester – een mogelijke pleger een huisverbod kan opleggen, ook in situaties waarin nog geen strafbaar feit heeft plaats gevonden, maar waarin wel sprake is van dreiging of crisis.

5.2.5 Aanpak van eergerelateerd geweld

In 2006 is het interdepartementale programma 'Eergerelateerd Geweld' opgezet, waarin onder andere de ministeries van Justitie, BZK, VWS en VROM samenwerken. De verantwoordelijkheid voor het programma ligt bij de minister van Justitie.

Binnen dit programma is al eerder gediscussieerd over angst voor represailles, die met name bij slachtoffers leeft. In dat verband komt vaak het thema 'getuigenbescherming' terug. Als het gaat om de bescherming van (potentiële) slachtoffers van eergerelateerd geweld speelt het tijdsperspectief van betrokkenen in eerzaken en de politie een belangrijke rol. Aangezien eerzaken een lange adem kunnen hebben, betekent dit dat de eventuele beveiliging van mogelijke slachtoffers ook van lange duur dient te zijn. Hier doen zich niet alleen organisatorische problemen voor. Bij eerzaken gaat het niet alleen om groepen mensen die tegenover elkaar komen te staan. Het gaat dikwijls ook om de relatie tussen het individu en de eigen groep. Slachtoffers die individueel een poosje uit de eigen kring vertrekken en een veilig onderkomen hebben in bijvoorbeeld de vrouwenopvang of op andere locatie, voelen zich soms zo geïsoleerd van hun eigen sociale omgeving dat zij alsnog contact opnemen met bijvoorbeeld hun familie. Dan ontstaat het risico dat de veilige locatie alsnog bekend wordt bij (potentiële) plegers van aan eer gerelateerd geweld.

Via getuigenbeschermingsprogramma's kunnen slachtoffers (met een nieuwe identiteit) in een ander deel van de wereld ondergebracht worden. Een dergelijke drastische beveiligingsmaatregel impliceert echter dat alle

⁹¹ Dit is alleen het geval als bekendmaking van zijn naam een bedreiging vormt of kan vormen voor het kind of voor andere (minderjarige) kinderen in het gezin, of een bedreiging vormt of kan vormen voor zichzelf of zijn medewerkers, of de vertrouwensrelatie met het gezin verstoort of kan verstoren.

vertrouwde banden worden doorgesneden. Plaatsing in een dergelijk programma is voor iedere deelnemer een zware opgave. Voor mensen, voor wie de vormgeving en de beleving van de persoonlijke identiteit een grote mate van overlap vertoont, met de identiteit als lid van een bepaalde groep (bijvoorbeeld de familie of het stamverband) is dit een praktisch onmogelijke en onmenselijke opgave. Door hen uit hun vertrouwde omgeving te halen, wordt weliswaar hun fysieke integriteit beschermd, maar worden hun diepgewortelde ideeën over wie en wat zij zijn, volledig onderuit gehaald. Het komt overigens ook voor dat potentiële slachtoffers helemaal niet uit hun eigen kring weg willen.

Ook voor getuigen of melders is de situatie complex: mensen die kennis dragen van potentieel gewelddadige erkesties of reeds gepleegde strafbare feiten, durven zich ook niet altijd uit te spreken. Daarvoor zijn diverse redenen aan te wijzen: het betreft de eigen sociale kring, of iemand heeft - bijvoorbeeld als geestelijk leider - een vertrouwenspositie of een publieke functie. Hierbij komt dat het praten met de politie of andere ketenpartners op zichzelf als een eerschending kan worden geïnterpreteerd.

Wanneer er sprake is van eengerelateerd geweld kan incidenteel een CIE van de politie worden ingezet, maar in de praktijk blijkt deze methode voor deze problematiek niet werkbaar.

Duidelijk is dat alleen met strafrechtelijke middelen geen afdoende bescherming aan de slachtoffers kan worden geboden. Het "alfa en omega" van de gehele aanpak is dat in een zo vroeg mogelijk stadium een gedegen analyse gemaakt wordt conform de afgesproken en landelijke geldende MEP-methodiek.⁹²

5.2.6 Aanpak van mensenhandel (en seksueel geweld)

In 2004 nam het toenmalige kabinet, door middel van het Nationaal actieplan mensenhandel, verschillende maatregelen om mensenhandel te bestrijden. Er kwam een expertisecentrum mensenhandel, de wettelijke mogelijkheden werden verruimd (artikel 273f Wetboek van Strafrecht) en er werd een landelijk informatiepunt jeugdprostitutie ingesteld. Ook werd een voorlichtingscampagne gestart voor het melden van misstanden via de politie of Meld Misdaad Anoniem. In februari van dit jaar stelden de Minister en de Staatssecretaris van Justitie de Task Force Aanpak Mensenhandel in, die onder voorzitterschap staat van mr. J.H. Bolhuis, procureur-generaal tevens portefeuillehouder mensenhandel.

ROOD, de Utrechtse afdeling van jongeren binnen de SP, Pretty Woman en een voormalig slachtoffer van uitbuiting door een "loverboy", zijn gestart met een onderzoek naar aangiftebereidheid onder slachtoffers van loverboys en de rol van de politie daarbij. De hoofddoelstelling van het onderzoek is te achterhalen in hoeverre slachtoffers van "loverboys" aangifte doen bij de politie, en hoe de recherche hierbij functioneert. Daarnaast gaat het onderzoek in op de vraag welke factoren van invloed zijn op het moment van de beslissing van de meisjes om uit de prostitutie te stappen, los te komen van de "loverboy", en eventueel aangifte te doen. Ook het openbaar ministerie gaat in samenwerking met de Universiteit van Tilburg onderzoek laten doen naar de aangiftebereidheid.

De 'Eindhovense methode' of 'Artikel 27 constructie'

Naast de algemene mogelijkheden om de aangiftebereidheid te vergroten is een aanpak die bewezen effect heeft in de aanpak van mensenhandel, de stapeling van informatie (ook wel bekend als de Eindhovense of artikel 27 constructie).⁹³ Het gaat hier om de stapeling van feiten in het politiedossier, waardoor het ambtshalve opsporen en vervolgen van de verdachte mogelijk wordt. Hierbij kan het gaan om informatie die, los van elkaar gezien, niet veel aangeeft. Wanneer alle feiten echter 'gestapeld' worden in een dossier, ontstaat een duidelijk beeld van wat er aan de hand is. Uiteindelijk kan hiermee een redelijk vermoeden van schuld van de verdachte worden onderzocht en aangetoond, zonder dat een slachtoffer noodzakelijkerwijs aangifte

⁹² Janssen, J., *Je eer of je leven? Een verkenning van eorzaken voor politieambtenaren en andere professionals*, Elsevier Overheid, 2006.

⁹³ In Eindhoven is in het najaar van 2005 een mensenhandelaar veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf. Ook in Twente is een verdachte met succes voor de rechter gebracht.

behoeft te doen of een verklaring hoeft af te leggen. Toch blijft het ook voor deze aanpak noodzakelijk de wensen van anonimiteit van het slachtoffer goed in het oog te houden. Het is voorgekomen dat slachtoffers van seksueel geweld toch werden lastig gevallen door hun voormalige pooiers na hun veroordeling op basis van de Eindhovense methode.

'Het barrièremodel'

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) heeft een model ontwikkeld voor de bestrijding van illegale arbeid: het zogenoemde barrièremodel. Het principe van het model is te denken vanuit de barrières die een illegale arbeider moet slechten voor hij of zij in Nederland aan de slag kan. De barrières die het SIOD onderscheidt zijn:

- 1 entree (een arbeider moet Nederland binnenkomen);
- 2 identiteit (een arbeider heeft een verblijfsstatus nodig om in Nederland te kunnen wonen en werken);
- 3 arbeid (de arbeider moet werk zien te vinden);
- 4 huisvesting (de arbeider moet ergens wonen).

Het principe van het barrièremodel van de SIOD is ook interessant voor de aanpak van gedwongen prostitutie. De Task Force Aanpak Mensenhandel heeft dit barrièremodel aangepast voor de lokale praktijk van de prostitutiebranche en spant zich in om hiermee zo veel mogelijk gemeenten te laten werken. Door middel van het barrièremodel wil het openbaar ministerie zijn partners (waaronder gemeenten, Belastingdienst) eerder en nader betrekken om structurele drempels op te werpen tegen mensenhandel. Ook de gemeente Amsterdam heeft in haar nota "Oud beroep, nieuw beleid"⁹⁴ het model toegepast op mensenhandelaren die actief zijn in de prostitutiebranche. Het gaat daarbij niet alleen om bestaande barrières die zij moeten overwinnen als wel om nieuwe barrières die de overheid en haar partners kunnen opwerpen. In het model wordt de dader van gedwongen prostitutie vanuit economisch perspectief benaderd. Hij (of zij) is een 'ondernemer' die geld wil verdienen. Hij weegt risico's, inspanningen en opbrengsten tegen elkaar af en kiest dan voor een bepaalde (criminele) business. Gedwongen prostitutie kent hoge opbrengsten en lage pakkansen en is daardoor aantrekkelijk. Door barrières op te werpen neemt deze aantrekkelijkheid af en zal de dader zijn situatie opnieuw afwegen.⁹⁵ Hoewel deze aanpak niet direct effect zal hebben op de aangiftebereidheid van slachtoffers, gaat er wel een preventieve werking vanuit en kunnen eventuele misstanden, tijdens het 'slechten' van de barrières eerder aan het licht komen. In het kader van de programmatische aanpak zal het OM deze werkwijze gaan gebruiken voor een aantal terreinen: naast mensenhandel ook georganiseerde hennepcultuur en vastgoed.⁹⁶

5.2.7 Aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Het onderzoeksrapport "Je bedrijf of je leven", over afpersing van het bedrijfsleven, is op 23 april jl. besproken in het publiek-private Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Daarbij is afgesproken dat de Raad van Hoofdcommissarissen het voortouw neemt bij het schrijven van een plan van aanpak voor de intensivering van de aanpak van afpersing in het bedrijfsleven. In lijn met de aanbevelingen van het onderzoeksrapport zal hierin aandacht worden besteed aan het protocolleren van relevante processen en handelingswijzen, het verhogen van het bewustzijn van alle betrokken partijen alsmede deskundigheidsbevordering bij politie en bedrijfsleven.

Aangezien er op dit punt al een specifieke aanpak ontwikkeld wordt, wordt dit fenomeen wat betreft mogelijke praktische verbeteringen verder buiten beschouwing gelaten.

94 Gemeente Amsterdam, *Oud beroep, nieuw beleid*, a.w.

95 Gemeente Amsterdam, *Oud beroep, nieuw beleid*, a.w., pag. 16.

96 Zie brief 'Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad' d.d. 13 december 2007, TK 2007/08, 29 g11.

5.2.8 Aanpak van hate-crimes

Het is belangrijk dat slachtoffers van commune delicten met een discriminatoire achtergrond en van discriminatie dit melden of hiervan aangifte doen bij de politie. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in de aard en omvang opdat passende maatregelen getroffen kunnen worden. Ook draagt een goede terugkoppeling aan slachtoffers van discriminatie over hun melding of aangifte bij aan het vergroten van de aangiftebereidheid.

Op 1 december 2007 is de Aanwijzing Discriminatie in werking getreden. Daarin zijn regels opgenomen omtrent de opsporing en vervolging van discriminatie. Er wordt onder andere ingegaan op de samenwerking tussen openbaar ministerie, lokaal bestuur, politie en de Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) op politieregionniveau en de afhandeling van aangiften en meldingen van discriminatie. Indien voor de behandeling van een aangifte door het openbaar ministerie langer dan drie maanden nodig is, worden aangevers/benadeelden hierover periodiek door een tussenbericht geïnformeerd.

Op 25 april jl. is het wetsvoorstel 'Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen' bij de Tweede Kamer ingediend.⁹⁷ Bij de inwerkingtreding van de wet is een landelijke publiekscampagne voorzien om mensen te wijzen op de mogelijkheden van melding bij een ADV in de eigen leefomgeving.⁹⁸

Vooruitlopend hierop is op 20 maart 2008 op regionaal niveau het project Hate-Crimes in de politieregio's Amsterdam-Amstelland en Gelderland-Zuid van start gegaan. Het project Hate-Crimes heeft tot doel het verbeteren van de toegang tot de strafrechtsketen voor slachtoffers van homofoob en racistisch geweld en tevens de meldings- en aangiftebereidheid te vergroten.

Via de genoemde politiekorpsen worden informatiepakketten verspreid met informatie over persoonlijke veiligheid, informatie van het openbaar ministerie, lokale contactgegevens van hulplijnen en steungroepen en informatie over het zelf (anoniem) melden van hate-crimes, inclusief een meldingsformulier en gefrankeerde envelop met retouradres. Deze informatiepakketten worden verspreid onder homo-uitgaansgelegenheden en -organisaties, antidiscriminatiebureaus en openbare ruimten zoals bibliotheken en gemeentehuizen. Via het rapportageformulier kan men hate-crimes anoniem melden. Het slachtoffer kan ook op het formulier aangeven dat deze wenst dat er persoonlijk contact wordt opgenomen. Dit persoonlijke contact kan leiden tot een aangifte. Op het meldingsformulier wordt dan gevraagd naar persoonsgegevens zodat contact kan worden opgenomen. Anonimiteit kan in het geval van aangifte niet worden gegarandeerd.

In de loop van 2008 is een landelijke uitrol van het project voorzien. De benadering van de specifieke doelgroep in het project is mogelijk te verbreden naar andere delicten waarbij de aangiftebereidheid laag is.

5.2.9 De aanpak van cybercriminaliteit

In het algemeen kan gesteld worden dat de genoemde wettelijke mogelijkheden en praktische mogelijkheden ter bevordering van de aangiftebereidheid, dan wel het afleggen van een verklaring, grotendeels ook van toepassing zijn op de slachtoffers van internetcriminaliteit.

Daarnaast zal benadrukt moeten worden dat wat abnormaal is buiten de digitale wereld, ook abnormaal is op Internet. Duidelijk moet worden aangegeven waar en hoe melding kan worden gemaakt van cybercrime en bij welke websites je daarover informatie kan vinden. Onder verwijzing naar paragraaf 5.2.7. is ook hier kwaliteits- en deskundigheidsbevordering en informatie-uitwisseling van belang.

Voor een breder aanpak van cybercrime wordt verwezen naar het beleidskader voor rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik dat op 14 april 2008 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer is gezonden.⁹⁹

97 Kamerstukken II, 2007/08, 31 439, nr. 2.

98 Zie ook antwoorden op Kamervragen over de aanpak van discriminatie, Aanhangsel van de Handelingen, 2007/08, nr. 2487.

99 Kamerstukken II, 2007/08, 28 884, nr. 149.

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

De in de vorige hoofdstukken beschreven bevindingen leiden tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

I. Anonieme aangifte/getuigenis binnen het huidig wettelijke kader

1. Uitgangspunt is en moet blijven dat aangiften en getuigenverklaringen op naam worden gedaan (paragraaf 2.1).
2. De redenen voor het niet melden of aangeven van delicten lopen uiteen. In het algemeen genomen blijkt angst voor represailles gemiddeld slechts in 2% van alle gevallen als reden te worden opgegeven. Bij bepaalde soorten van delicten, zoals mishandeling, of in geval van buurtcriminaliteit blijkt de vrees voor represailles evenwel een belangrijke reden te zijn om het delict niet te melden of daarvan geen aangifte te doen (paragraaf 2.2).
3. In het internationale en het nationale recht wordt zowel de positie van de verdachte als die van het slachtoffer beschermd. De verdachte heeft recht op een eerlijk strafproces en moet zich kunnen verdedigen door onder andere het horen van het slachtoffer of de getuige. Dit laatste strookt niet altijd met de rechten van het slachtoffer op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer (paragrafen 3.1 en 3.2).
4. Op basis van het internationale recht, met name de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de nationale wetgeving, neergelegd in de artikelen 190, 226a en 290 Wetboek van Strafvordering, is het slechts in bepaalde gevallen en op bepaalde gronden mogelijk aan een getuige, al dan niet tevens slachtoffer, (een beperkte) anonimiteit te verlenen. Daarbij is het de rechter(-commissaris) die ter zake een beslissing neemt. Dit brengt met zich dat noch de politie, noch het openbaar ministerie ter zake bindende toezeggingen aan een slachtoffer of een potentiële getuige kunnen doen (paragrafen 3.3 tot en met 3.6).
5. Meestal is het woonadres van slachtoffer of getuige niet relevant voor het strafproces. De afscherming van adresgegevens (met inbegrip van telefoonnummers, mailadressen etc.) door gebruik te maken van domiciliekeuze kan in een aantal gevallen de vrees van slachtoffer of getuige voor eventuele represailles wegnemen. Het verdient dan ook aanbeveling om aangevers, slachtoffers en getuigen, meer dan nu het geval is, desgewenst gebruik te laten maken van de mogelijkheid van domiciliekeuze en op deze wijze te voorkomen dat hun adresgegevens in het proces-verbaal en in het strafdossier terecht komen en daarmee aan verdachte bekend worden. Voorwaarde hierbij is wel dat geautomatiseerde voorzieningen bij de politie worden getroffen om het woonadres van het slachtoffer of getuige te registreren en dit op eenvoudige wijze voor politie en justitie rechtstreeks toegankelijk te maken. Een nationale aanpak van dit vraagstuk verdient naar het oordeel van de werkgroep de voorkeur. Voorwaarde voor een effectieve afscherming van de (adres)gegevens is ook dat de domiciliekeuze ook wordt gehanteerd op andere formulieren zoals het voegingsformulier (paragraaf 5.1.1).

Aanbeveling:

- a. Het treffen van een geautomatiseerde voorziening bij de politie (en indien nodig betrokken ketenpartners) waardoor in geval van domiciliekeuze rechtstreeks toegang tot het werkelijke woonadres voor politie en justitie mogelijk is;
- b. Domiciliekeuze consequent doorvoeren op andere formulieren zoals het voegingsformulier;
- c. Indien a gerealiseerd is, het gebruik van de keuze tot domicilie door slachtoffers/getuigen bevorderen door voorlichting aan zowel burgers als politie;

d. Het volgen van de vier pilots met betrekking tot het slachtofferloket in Rotterdam, Breda, Utrecht en Maastricht.

6. Door gebruik te maken van een uniek identificeerbaar nummer wordt de burger in het begin van de opsporing niet met naam en toenaam bekend.¹⁰⁰ Dit kan drempelverlagend werken en informatie opleveren waardoor misdrijven kunnen worden opgelost of overlast kan worden bestreden. De burger ervaart daardoor dat het helpt om aangifte te doen. Wellicht kan het BSN hiervoor in aanmerking komen. Een mogelijk nadeel is dat de politie extra administratieve handelingen moet verrichten. (paragraaf 5.1.2).

Aanbeveling:

Aangezien de werkgroep onvoldoende zicht heeft op de veiligheid van het gebruik van een persoonlijk identificatienummer, zoals het BSN, wordt aanbevolen nader (WODC) onderzoek hiernaar te laten verrichten.

7. Het openbaar ministerie kan naar verwachting, door samenwerking met de politie en slachtoffer of getuige, de rechter(-commissaris) in meer gevallen brengen tot toepassing van procedures conform de artikelen 190 en 290 Wetboek van Strafvordering. Dit kan worden gerealiseerd door een betere omschrijving van de omstandigheden van het geval en de wijze waarop deze omstandigheden 'concreet' worden gemaakt door het slachtoffer, de getuige, of door de officier van justitie in samenwerking met de politie in een goed proces-verbaal (paragraaf 5.1.3).

Aanbeveling:

Aanbevolen wordt dit onderwerp onder de aandacht te brengen van het College van procureurs-generaal, eventueel met het oog op de aanpassing van de Handleiding opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring.

8. De criminele inlichtingen eenheden (CIE) van de regiokorpsen en het KLPD kunnen in een aantal specifieke omstandigheden en onder een aantal voorwaarden behulpzaam zijn bij het bieden van anonimiteit aan getuigen van strafbare feiten. Over de (on)mogelijkheden van het gebruik van de CIE is bij het publiek weinig bekend. Een betere voorlichting op dit punt, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van kennis op de websites van de politiekorpsen, zou ertoe kunnen bijdragen dat door getuigen van daarvoor in aanmerking komende strafbare feiten, meer gebruik wordt gemaakt van deze dienst. In ieder geval verdient het initiatief van het regiokorps Noord- en Oost-Gelderland nadere bestudering, vooral naar de effecten daarvan (paragraaf 5.1.4).

Aanbeveling:

Het volgen van het initiatief van regiokorps Noord- en Oost-Gelderland en vooral nadere bestudering van de effecten daarvan.

De werkgroep geeft daarnaast in overweging om de leeftijd waarop iemand als CIE-informant kan optreden niet langer te stellen op achttien maar op zestien jaar, zonder daaraan de voorwaarde te koppelen dat betrokkene dan vergezeld moet zijn door een ouder/verzorger. Ernstige misdrijven worden steeds vaker door minderjarige daders gepleegd en wanneer de daders jonger zijn, zullen de getuigen, vaak deel uitmakend van dezelfde leeftijdsgroep, ook jonger zijn. Het verdient aanbeveling om hiernaar nader onderzoek te laten verrichten (paragraaf 5.1.4).

Aanbeveling:

Het verrichten van nader onderzoek naar wenselijkheid van verlaging van de leeftijd van 18 naar 16 jaar om als informant van de CIE op te kunnen treden.

¹⁰⁰ Voor het moment bij de vervolging zal het openbaar ministerie ter zake nader moeten beslissen (zie paragraaf 5.1.2. laatste alinea).

II. Andere mogelijkheden om slachtoffers/getuigen te beschermen

9. In een groot aantal situaties waarin uit vrees voor represailles van de zijde van de dader geen melding of aangifte wordt gedaan, zal de anonieme melding of aangifte geen of weinig soelaas bieden. Uit feiten en omstandigheden die zijn omschreven in het proces-verbaal zal een dader immers vaak op kunnen maken wie er aangifte tegen hem heeft gedaan of wie een getuigenis tegen hem heeft afgelegd. Bescherming van de privacy of veiligheid van het slachtoffer/getuige betekent dan dat die bescherming - voor zover nodig - gerealiseerd moet worden hetzij door middel van strafvorderlijk optreden tegen de verdachte of zijn omgeving, dan wel door het treffen van praktische maatregelen die de kans verkleinen dat het slachtoffer/getuige wordt benaderd door de verdachte of zijn omgeving (paragrafen 3.2 en 4.1).

Aanbeveling:

Zorg onder meer voor afzonderlijke wachtruimten voor slachtoffers en getuigen in elk gerechtsgebouw en voor goede begeleiding van slachtoffers, zodat deze zich veilig voelen om naar waarheid te verklaren en hun rechten kunnen effectueren.

10. Voor slachtoffers en getuigen zijn de contacten met de politie van groot belang.

Aanbeveling:

De werkgroep adviseert om op landelijk niveau de Beroepscode voor de politie in Nederland zodanig uit te werken dat daarin voldoende aandacht wordt besteed aan het vraagstuk van de vrees bij slachtoffers en getuigen voor represailles van de kant van verdachten, alsmede aan de mogelijke maatregelen ter bescherming van – de privacy van – deze personen.

Ook verdient aanbeveling een uniforme opleiding voor baliemedewerkers op landelijk niveau te ontwikkelen en te realiseren.

11. De Eindhovense methode en het toepassen van het barrièremodel zijn methoden die momenteel worden toegepast in de aanpak van mensenhandel. Deze methoden bieden mogelijkheden om als het ware ‘rondom’ het slachtoffer informatie te verzamelen dan wel door het opwerpen van barrières het onaantrekkelijk te maken voor een potentiële dader om over te gaan tot het plegen van dergelijke strafbare feiten (paragraaf 5.2.6).

Aanbeveling:

Door politie en openbaar ministerie laten bekijken in hoeverre deze aanpak ruimer kan worden toegepast en ook geschikt is voor de aanpak van andere strafbare feiten waarbij sprake is van angst voor represailles.

12. Met name als het gaat om de aanpak van geweld in buurten - maar feitelijk in alle gevallen waarin sprake is van geweld tegen personen - zou de officier van justitie, meer dan nu het geval is, als bijzondere voorwaarde bij een eventuele schorsing van de voorlopige hechtenis een gerichte bijzondere voorwaarde moeten vorderen. Ten behoeve van een slachtoffer dat bang is voor represailles kan bijvoorbeeld een contactverbod worden gevorderd (paragraaf 5.2.1).

Aanbeveling:

Aanbevolen wordt dit onderwerp onder de aandacht te brengen van het College van procureurs-generaal.

III. Overige mogelijkheden om het doen van aangifte te bevorderen

13. In paragraaf 2.2 is aangegeven dat uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2008 blijkt dat als meest genoemde reden om een delict niet te melden wordt aangegeven 'dat het toch niets helpt'. Blijkbaar bestaat bij veel burgers het beeld dat de opsporingsinstanties niets doen dan wel niet kunnen optreden. In een aantal gevallen klopt dat, maar in veel gevallen wordt wel degelijk opgetreden. Veel verdachten worden voor de rechtbank gedaagd of de zaak wordt afgedaan met een transactie in de vorm van een werkstraf of een geldboete. Een aangifte kan er uiteindelijk ook toe leiden dat niet strafrechtelijk maar op een andere manier wordt opgetreden, bijvoorbeeld door middel van preventieve maatregelen die een gemeente kan nemen bij bepaalde vormen van overlast op straat (paragraaf 2.2).

Aanbeveling:

Het is goed om, zodra de aanbeveling met betrekking tot de Beroepscode voor de politie is uitgevoerd, de communicatie richting de burger verder te verbeteren en daarbij aan te geven dat het doorgaans wel degelijk helpt om aangifte te doen en om te getuigen. Dat kan in de vorm van landelijke reclamecampagnes (bijvoorbeeld via Postbus 51), maar ook gericht op bepaalde doelgroepen en buurten (zie bijvoorbeeld de aanpak van hate-crimes). Het is daarbij ook goed om resultaten te melden en de rechten van slachtoffers te benadrukken. Veel slachtoffers weten bijvoorbeeld niet dat zij in veel gevallen hun schade op eenvoudige wijze kunnen verhalen op de verdachte van een misdrijf door zich te voegen in het strafproces.

14. De houding en de invloed van derden (omstanders, vrienden, collega's) en het al dan niet aanwezig zijn van beleid (van de werkgever of van de politie) blijkt een belangrijke factor in het afwegingsproces te zijn om geweld bij de politie te melden. Het is van belang dat met betrekking tot geweld en agressie tegen werknemers door werkgevers beleid wordt ontwikkeld. De rol van de werkgever moet zich niet beperken tot het aanmoedigen en ondersteunen van de medewerker bij aangifte. De werkgever heeft een eigen (dubbele) verantwoordelijkheid ten aanzien van het doen van aangifte van geweld. Door deze eigen verantwoordelijkheid te nemen, geeft de werkgever aan dat een dergelijke aantasting van zijn werknemer en zijn publieke taak niet worden geduld. Ook neemt hij hiermee de (exclusieve) verantwoordelijkheid voor de aangifte weg bij zijn werknemer en daarmee wellicht de vrees voor en het risico van represailles. Een (potentiële) dader weet dat (dreiging met) represailles naar een individu niet het beoogde effect zal hebben en dat hij een grotere, anonieme entiteit (werkgever) moet beïnvloeden teneinde zijn doel te bereiken. De overheid dient deze gedachte te stimuleren en zelf als werkgever het 'goede voorbeeld' te geven (paragrafen 2.2 en 5.2.2).
15. Ten slotte is het een belangrijk signaal aan daders en slachtoffers wanneer, zoveel mogelijk, strafrechtelijk wordt opgetreden indien blijkt dat er sprake is van bedreiging van het slachtoffer of van de getuige met als doel om de te voorkomen dat een belastende verklaring wordt afgelegd. Beïnvloeding van een getuige is strafbaar gesteld in artikel 285a Wetboek van Strafrecht.

Aanbeveling:

Bekeken moet worden in hoeverre de Aanwijzing voor de opsporing hierop bijstelling behoeft.

IV. Mogelijke wetswijzigingen

16. Overeenkomstig de opdracht van de ministers heeft de werkgroep met name aandacht besteed aan mogelijkheden en eventuele maatregelen die binnen het bestaande wettelijke kader gerealiseerd kunnen worden en die dus geen wetswijziging behoeven. Niettemin was het nodig ook het vraagstuk van een eventuele wetswijziging aan de orde te stellen. Dit houdt vooral verband met de constatering van de werkgroep dat in het procesdossier veel persoonsgegevens zijn opgenomen die niet altijd relevant voor de strafzaak zijn en de conclusie dat wanneer het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen ongewijzigd kracht van wet krijgt de afscherming van adresgegevens van slachtoffers of getuigen niet langer in de gerechtelijke fase van de strafzaak gegarandeerd kan worden.

Aanbeveling:

De werkgroep beveelt aan:

- a. Nader te onderzoeken welke persoonsgegevens van slachtoffers en getuigen wel en welke niet in het procesdossier zouden moeten worden opgenomen en eventueel tot wetswijziging over te gaan om te bereiken dat in het procesdossier alleen zijn opgenomen de persoonsgegevens van slachtoffers en getuigen die nodig zijn voor een goed verloop van de strafzaak.
- b. Het in wetvoorstel 31 436 neergelegde voorschrift dat de identiteit van de getuige wordt vastgesteld door deze onder meer te vragen naar het adres waarop hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is ingeschreven en het adres van zijn feitelijke verblijfplaats te heroverwegen, zodat de eventuele afscherming van adresgegevens/domiciliekeuze ook in de gerechtelijke fase van de strafzaak is gegarandeerd.
- c. Nader te bezien of in de artikelen 190, tweede lid, en 290, tweede lid, Wetboek van Strafvordering, een meer subjectieve invulling verwoord kan worden van het risico dat de getuige loopt of kan lopen als gevolg van zijn getuigenverklaring, met dien verstande dat sprake moeten blijven van een - door de rechter(-commissaris) te toetsen - grond voor deze vrees.

Bijlage 1. Projectvoorstel 'Anonimiteit in het strafproces'

1.1 Inleiding

Tijdens het Beleids- en Beheersoverleg (BBO) van 4 juli jl. is het onderwerp 'anonimiteit in het strafproces' besproken. Aanleiding voor deze bespreking is de veronderstelling dat veel slachtoffers van strafbare feiten geen aangifte willen doen uit angst voor represailles omdat hun identiteit en persoonsgegevens bij de verdachte bekend worden, dit mede naar aanleiding van diverse, tijdens werkbezoeken ontvangen signalen. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het onwenselijk dat mogelijke daders als gevolg van het uitblijven van aangiften of meldingen van slachtoffers en getuigen buiten beeld van politie en justitie blijven. Aan de andere kant is het uit rechtsstatelijk oogpunt niet wenselijk dat veroordelingen worden gebaseerd op anonieme aangiftes. Voorts is het gewenst dat slachtoffers/aangevers die anoniem aangifte doen geïnformeerd worden en blijven over de hen toekomende rechten en het verloop van de strafzaak. Om beter zicht te krijgen op de problematiek en met praktische voorstellen te komen waardoor slachtoffers en/of getuigen van ernstige delicten bewogen kunnen worden alsnog aangifte te doen, is besloten om een werkgroep in te stellen.

1.2 Doelstelling

Doelstelling van de werkgroep is een bijdrage te leveren aan verhoging van de aangiftebereidheid en het aantal getuigenverklaringen van slachtoffers/getuigen die nu uit angst voor represailles geen aangifte/getuigenverklaring durven af te leggen.

1.3 Opdracht aan de werkgroep

In het verslag van het BBO van 21 augustus jl. staat als opdracht voor de werkgroep geformuleerd: "Afgesproken wordt dat de werkgroep eerst gaat kijken naar de huidige mogelijkheden wat betreft anonieme aangifte. De werkgroep kan dan zich richten op vragen als wat is er al, wat wordt al gebruikt, hoe vaak wordt het gebruikt, etc. Indien de werkgroep het nodig acht dat uitgebreider onderzoek moet worden verricht, dan zou het WODC kunnen worden ingeschakeld."

Van de werkgroep wordt verwacht dat zij met snelle praktische verbeteringen komen (betere benutting van de bestaande mogelijkheden), het WODC onderzoek zal mogelijk in fasen dieper op de materie ingaan. Taak van deze werkgroep is het inventariseren van de bestaande en te voorziene praktische knelpunten en het doen van suggesties voor oplossingen in de inrichting van het proces van aangifte.

1.4 Resultaten/producten

De werkzaamheden van de leden van de werkgroep zullen uitmonden in een rapportage waarin antwoord wordt gegeven op een aantal vragen en tevens aanbevelingen ter implementatie worden gedaan. Een deel van de vragen zullen de leden van de werkgroep zelf kunnen beantwoorden, voor een ander deel is waarschijnlijk diepgaander onderzoek noodzakelijk. In samenspraak met de leden van de werkgroep zal worden bekeken welke vragen door de werkgroep zelf beantwoord kunnen worden en welke nader onderzoek vereisen.

Op voorhand is reeds duidelijk dat er zicht moet worden verkregen op:

- 1 De mate waarin de huidige mogelijkheden tot (beperkte) anonimiteit al worden toegepast.
- 2 De situaties/gevallen waarin slachtoffers behoefte hebben aan anonimiteit en voor welke specifieke delicten deze behoefte in het bijzonder aanwezig is.¹⁰¹
- 3 De mate waarin burgers, uit angst voor represailles, geen aangifte doen of getuigenverklaringen afleggen (voorzover mogelijk).

¹⁰¹ De reden hiervoor is dat specifieke feiten en omstandigheden binnen een bepaald strafbaar feit maken dat het ene slachtoffer/aangever zich wel en de andere zich niet bedreigd voelt. Zoals ook de mate van onderlinge bekendheid tussen verdachte en aangever een belangrijke factor is in de vraag of enige vorm van anonimiteit zinvol is.

- 4 De wijze van omgang met gegevens van de aangever/getuige in het huidige strafproces van aangifte/getuige tot en met de behandeling op de terechtzitting.
- 5 De huidige mogelijkheden om privacy/identiteit van de aangever te beschermen (juridisch en praktisch) tot en met de behandeling op de terechtzitting.
- 6 Of, wanneer de anonimiteit van slachtoffers/aangevers beter gewaarborgd wordt, hun angst voor een groot deel wordt weggenomen en zij eerder bereid zullen zijn om aangifte te doen, dan wel of er alternatieve mogelijkheden zijn die hetzelfde effect hebben.

Vervolgens moet bekeken worden:

7. Waar de kansen tot verbetering liggen (bv. procesmatig, praktisch, inhoudelijk).
8. Wat al wordt gedaan en wat mogelijk landelijk geïmplementeerd kan worden (best practices).
9. Wat op korte termijn (6 maanden) valt te verbeteren.
10. Wat eventuele verbeteringen voor de lange termijn zijn.
11. Wat nader WODC-onderzoek vereist.

1.5 Kritische succesfactoren

De focus van de werkzaamheden van de werkgroep ligt vooral op de (eventuele) invoering van maatregelen die zonder wetswijziging mogelijk zijn, zoals het in bepaalde situaties/ voor bepaalde doelgroepen weglaten van adresgegevens uit het proces-verbaal van aangifte. Potentiële knelpunten hier zijn o.a.: communicatie (voorkomen van valse verwachtingen) en informatieverstrekking aan slachtoffers. Het door middel van een praktische werkwijze verbeteren van de bescherming (al dan niet tijdelijk) van slachtoffers/getuigen vereist bovendien dat de werkprocessen van politie en openbaar ministerie goed op elkaar worden afgestemd.

De opdracht aan de werkgroep is, mede gezien de tijdsperiode, niet gering en serieuze deelname en goede inbreng van vertegenwoordigers van betrokken organisaties is dan ook noodzakelijk.

1.6 Uitgangspunten en wettelijk kader

- a) Uitgangspunt is dat het een burgerplicht voor burgers is hun medewerking te verlenen aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten en, als zij daartoe worden opgeroepen, ten overstaan van de rechter (bij de rechter-commissaris of op de openbare terechtzitting) naar waarheid en op naam hun verklaring af te leggen. Voor bepaalde strafbare feiten (artikel 160, eerste lid) c.q. voor bepaalde categorieën van (rechts) personen (artikel 162, eerste lid) kent het Wetboek van Strafvordering (Sv) een aangifteplicht.
- b) Artikel 190, eerste lid, Sv bepaalt dat de rechter-commissaris de getuigen naar hun naam en voornamen, leeftijd, beroep en woon- of verblijfplaats vraagt.
- c) Anonimiteit van slachtoffer of aangever gedurende het gehele strafproces is alleen mogelijk op grond van de wettelijke regeling bedreigde getuige (art. 226a Sv). Op grond van artikel 6 EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) (eisen aan een eerlijk proces) komt aan de verdediging het recht toe om de waarde van belastend bewijsmateriaal aan de orde te stellen en de getuige vragen te stellen met het oog op de betrouwbaarheid van de verklaring én de betrouwbaarheid van de getuige. Aan dit recht kunnen slechts binnen strikte grenzen beperkingen worden gesteld. In het algemeen geldt dat anonieme getuigenverklaringen niet bruikbaar zijn voor het bewijs van een strafbaar feit. Het afleggen van een anonieme getuigenverklaring in zaken waarin vervolging wordt ingesteld, is een uitzondering op de hoofdregel, welke uitzondering niet voor toepassing op ruime schaal in aanmerking komt¹⁰².

¹⁰² Sinds enige tijd is het mogelijk om volledig anoniem melding te doen van ernstige strafbare feiten bij de Stichting Meld Misdaad Anoniem. De melding op zich heeft geen enkele bewijswaarde en de mogelijkheid om via deze weg anoniem melding te maken van strafbare feiten heeft geen wettelijke basis in het strafrecht en wordt daarom in deze nota verder niet behandeld.

Artikel 190, tweede lid, Sv biedt de mogelijkheid tot een beperkte anonimiteit. In dit artikellid is neergelegd dat de rechter-commissaris hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de getuige kan bepalen dat het vragen naar bepaalde persoonsgegevens van de getuige achterwege wordt gelaten, indien er gegronde vermoeden bestaat dat de getuige in verband met het afleggen van zijn verklaring overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn beroep zal worden belemmerd.

- d) Bij de toekenning van anonimiteit moet worden gedifferentieerd naar de aard en de ernst van het strafbare feit, waarvan aangifte wordt gedaan en de aard en de ernst van de bedreiging op grond waarvan de aangever anonimiteit verlangt. Naarmate een getuigenverklaring minder gegevens bevat over de persoon van de waarnemer en de grondslag van diens waarnemingen, verliest deze aan bewijskracht omdat deze niet voor verificatie of falsificatie in aanmerking komt.
- e) De overheid moet duidelijk maken dat slachtoffers/aangevers het recht hebben om op naam aangifte te doen van strafbare feiten en dat een ieder die dat recht tracht te ondermijnen door het uiten van bedreigingen of door geweld, wordt aangepakt. Dit betekent dat de politie slachtoffers/aangevers die bang zijn voor bedreiging of intimidatie niet moet afraden om aangifte te doen maar juist samen met het slachtoffer moet zoeken naar oplossingen.

1.7 Organisatie

De opdrachtgever

De Directeur Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie en de Directeur Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn gezamenlijk opdrachtgever.

De werkgroep

De werkgroep zal bestaan uit vertegenwoordigers van het Parket Generaal/openbaar ministerie, Rechtspraak/zittende magistratuur, politie, Slachtofferhulp Nederland en de ministeries van Justitie BZK. De vertegenwoordigers van BZK en Justitie zijn opdrachtnemer.

Leden¹⁰³

| | |
|---------------------------|--|
| Voorzitter | Dhr. Jan Janus (gepensioneerd coördinerend raadviseur Directie Wetgeving, ministerie van Justitie) |
| Openbaar Ministerie | Dhr. Roland R. Knobbout (Officier van Justitie en voorzitter van de stuurgroep Slachtofferzorg) |
| Politie | Dhr. Henk Bril (Divisiechef recherche, expertgroep rechercheren, regiopolitie Utrecht) |
| Slachtofferhulp Nederland | Mvr. Ieke Verveld (Directeur Slachtofferhulp Nederland) |
| Rechtspraak/ZM | Dhr. Jacco Janssen (Rechter-commissaris, Rechtbank Rotterdam) |
| Ministerie van Justitie | Mvr. Marianne Niessink (Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitbestrijding) Mvr. Helga Ezendam (Directie Sanctie & Preventiebeleid) |
| Ministerie van BZK | Dhr. Maiko Teuben (Directie Politie) |

¹⁰³ In de loop van de bijeenkomsten zijn leden vervangen: dhr. Henk Bril is vervangen door mvr. Juliette Blanco, dhr. Maiko Teuben is vervangen door dhr. Laurens van Nes.

1.8 Tijdpad

De werkgroep zal voortvarend te werk moeten gaan. De resultaten van de werkgroep zullen zich in fasen opdienen. Uiterlijk in mei 2008 zal een concreet aantal verbeterpunten inzichtelijk moeten zijn. Ook zal duidelijk moeten zijn in hoeverre deze verbetermogelijkheden direct implementeerbaar zijn, dan wel dan nader onderzoek of nadere maatregelen noodzakelijk zijn om de verbeterpunten uitvoerbaar te maken.

De eerste bijeenkomst zal het karakter hebben van een inventarisatie. De informatie over de huidige juridische mogelijkheden worden voorafgaan aan de eerste bijeenkomst verspreid en concrete vragen worden verstuurd zodat de bijeenkomst weliswaar breed, maar wel gestructureerd kan plaatsvinden. De leden van de werkgroep komen in ieder geval minimaal een keer per maand bij elkaar. Tussentijds zal zoveel mogelijk telefonisch/ schriftelijk/ per mail worden gecommuniceerd.

De resultaten en een eventueel onderzoeksvoorstel voor het WODC zullen, nadat zij in een directeurenoverleg zijn besproken, voorgelegd worden aan beide ministers. Na positieve besluitvorming door de beide ministers kan het traject starten om de verbetermogelijkheden landelijk uit te rollen voor zowel politie als OM. De beslissing om een WODC onderzoek te starten kan eventueel op een eerder moment in een directeurenoverleg worden genomen, afhankelijk van het moment waarop eventuele onderzoeksvragen aan het WODC helder worden.

Planning

- Oktober - november 2007: - samenstelling werkgroep
 - voorbereiden werkzaamheden ten behoeve van de werkgroep
 - WODC informeren over mogelijk onderzoek
- December 2007: - eerste bijeenkomst van de werkgroep (daarna maandelijks)
- Mei 2008: - resultaten werkgroep (rapportage)
- De voortgang van de werkgroep wordt bewaakt in het BBO.

1.9 Financiën

Voor de duur van de werkgroep wordt een externe (de heer Janus) ingehuurd die zowel de rol als voorzitter zal vervullen, maar ook een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van het op te leveren rapport zal leveren. De kosten van het inhuren van de heer Janus worden door BZK en Justitie gezamenlijk gedragen. Het WODC-onderzoek is reeds bij het WODC aangemeld als mogelijk onderzoek in het kader van de WODC-programmering 2008.

Bijlage 2. Tabellen Veiligheidsmonitor Rijk 2008

Tabel 5.18
Niet bij de politie gemelde delicten naar reden, 2008 - landelijk overzicht

| | Helpt toch niet | Het was niet belangrijk | Het is opgelost | Dit is geen zaak voor politie | Dan volgen represailles | Anders (incl. onbekend) |
|----------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| % van niet gemelde delicten | | | | | | |
| Delicten totaal ¹⁾ | 36,8 | 25,4 | 10,2 | 12,8 | 1,6 | 13,3 |
| gewelddelicten | 17,8 | 27,9 | 24,8 | 15,0 | 4,4 | 10,1 |
| seksuele delicten | 9,8 | 26,8 | 31,6 | 17,3 | 1,5 | 13,0 |
| mishandeling | 12,6 | 16,2 | 41,1 | 11,1 | 12,4 | 6,5 |
| bedreiging | 22,0 | 31,7 | 17,7 | 15,4 | 3,0 | 10,1 |
| vermogensdelicten | 46,1 | 25,8 | 5,0 | 8,6 | 0,4 | 14,0 |
| (poging tot) inbraak | . | . | . | . | . | . |
| poging tot inbraak | 20,4 | 45,8 | - | 3,5 | - | 30,3 |
| inbraak | . | . | . | . | . | . |
| fietsdiefstal | 59,6 | 18,2 | 6,0 | 1,8 | - | 14,4 |
| autodiefstal | . | . | . | . | . | . |
| diefstal uit auto | 39,3 | 24,9 | 1,6 | 13,6 | - | 20,6 |
| zakkenrollerij | 41,1 | 14,5 | 10,8 | 12,5 | - | 21,1 |
| zonder geweld | 38,6 | 15,2 | 11,1 | 13,1 | - | 22,1 |
| met geweld | . | . | . | . | . | . |
| overige diefstal | 33,9 | 36,8 | 3,0 | 15,4 | 1,1 | 9,8 |
| vandalismedelicten | 39,7 | 23,9 | 7,5 | 15,1 | 1,3 | 12,5 |
| beschadiging/diefstal vanaf auto | 42,7 | 21,2 | 7,7 | 13,6 | 0,7 | 14,0 |
| overige vernielingen | 34,7 | 28,3 | 7,1 | 17,5 | 2,2 | 10,2 |
| doorrijden na aanrijding | 28,5 | 28,8 | 10,9 | 8,3 | 1,3 | 22,3 |
| overige delicten | 31,3 | 17,9 | 10,9 | 13,5 | 1,6 | 24,8 |

¹⁾ Exclusief overige delicten.

Tabel 5.20
Niet bij de politie aangegeven delicten naar reden van niet-aangifte, 2008 - landelijk overzicht

| | Helpt toch niet | Het was niet belangrijk | Het is opgelost | Dit is geen zaak voor politie | Dan volgen represailles | Anders (incl. onbekend) |
|----------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| % van niet aangegeven delicten | | | | | | |
| Delicten totaal ¹⁾ | 20,9 | 6,9 | 12,5 | 3,5 | 5,8 | 50,3 |
| gewelddelicten | 14,1 | 7,2 | 19,1 | 2,6 | 13,4 | 43,7 |
| seksuele delicten | . | . | . | . | . | . |
| mishandeling | 16,3 | 6,7 | 19,7 | 2,2 | 18,2 | 36,9 |
| bedreiging | 12,3 | 7,6 | 18,4 | 3,1 | 11,2 | 47,3 |
| vermogensdelicten | 23,8 | 6,4 | 8,6 | 2,5 | 2,3 | 56,4 |
| (poging tot) inbraak | . | . | . | . | . | . |
| poging tot inbraak | . | . | . | . | . | . |
| inbraak | . | . | . | . | . | . |
| fietsdiefstal | 32,1 | 3,6 | 5,7 | 2,0 | - | 56,5 |
| autodiefstal | . | . | . | . | . | . |
| diefstal uit auto | 14,4 | 6,0 | 6,3 | 5,0 | - | 68,2 |
| zakkenrollerij | 24,9 | 15,3 | 11,6 | - | - | 48,2 |
| zonder geweld | 19,1 | 18,3 | 13,8 | - | - | 48,8 |
| met geweld | . | . | . | . | . | . |
| overige diefstal | 10,4 | 11,4 | 7,7 | 2,3 | 6,3 | 62,0 |
| vandalismedelicten | 26,0 | 9,1 | 8,3 | 3,9 | 3,1 | 49,7 |
| beschadiging/diefstal vanaf auto | 24,8 | 8,9 | 9,3 | 4,3 | 2,4 | 50,4 |
| overige vernielingen | 27,3 | 9,2 | 7,3 | 3,4 | 3,8 | 49,0 |
| doorrijden na aanrijding | . | . | . | . | . | . |
| overige delicten | . | . | . | . | . | . |

¹⁾ Exclusief overige delicten.

Bijlage 3. Geraadpleegde literatuur

Aanhangsel Handelingen II, 2003/04, nr. 2174

Aanhangsel Handelingen II, 2006/07, nrs. 2674, 2216 en 2174

Aanhangsel Handelingen II, 2007/08, nr. 227

Aanhangsel Handelingen II, 2007/08, nrs. 2487 en 2490

Annema, H., en Westdorp, S., *Confrontaties met agressie, een onderzoek naar agressie tegen overheidspersoneel door burgers en collega's*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2007

Beerepoot, A., Kleuver, J. de, en Wever, J., *Audit aangifteproces politie Limburg-Noord*, DSP-Groep BV, Amsterdam, februari 2007

Bel, D. van der, Hoorn, A.M. van, Pieters, J.J.T.M., *Informatie en Opsporing*, Zeist, 2007

Boom, A. ten, en Kuijpers, K.F., *Behoeften van slachtoffers van delicten, een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit*, WODC, onderzoek en beleid nr. 262, 2008

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Veiligheidsmonitor Rijk 2008, landelijke rapportage*, Voorburg, 2008

College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Discriminatie*

College van procureurs-generaal, *Aanwijzing voor de opsporing*

College van procureurs-generaal, *Handleiding opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring*

Corstens, G.J.M., *Het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem, Kluwer 2005

ECOSOC Res. 2005/20, *Guidelines on Justice for Child Victims and Witnesses of Crime*

EHRM 20 november 1989, NJ 1990, 245 (Kostovski), 26 maart 1996, NJ 1996, 741 (Doorson) en 23 april 1996, NJ 1997, 635 (Van Mechelen c.s.)

Ernst & Young, *ICT Barometer over ICT beveiliging en cybercrime*, jaargang 8, 6 februari 2008

Erpecum, I. van, *Van afzijdigheid naar betrokkenheid - Preventieve strategieën tegen geweld*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam, 2005

Ferweda, H.B., en Leiden, I. van, *Eenwraak of eengerelateerd geweld? Naar een werkdefinitie*, WODC, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, April 2005

Gemeente Amsterdam, *Oud beroep, nieuw beleid*, Nota prostitutie 2007 - 2010

Goderie, M., Janssen, U., Lünemann, K., en Nieborg, S., *Geweldsmeldingen bij de politie*, juni 2003, passim

- Hoorn, A.M., van, *De wet getuigenbescherming, een uitzonderlijke regeling*, Rijksuniversiteit Leiden, 1996
- Hopman, S., *Het gebruik van anonieme getuigen in het strafproces en artikel 6 lid 3 onder d EVRM, Een rechtsvergelijkend onderzoek*, 11 juni 2006
- Janssen, J., *Je eer of je leven? Een verkenning van eorzaken voor politieambtenaren en andere professionals*, Elsevier Overheid, 2006
- Kaderbesluit van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, PbEG 22-3-2001, L82/1
- Kamerstukken II 1991/92, 22 483, nr. 3
- Kamerstukken II 1992/93, 22 483, nr. 6
- Kamerstukken II, 2000/01, 25 907, nr.7
- Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 VI/VII, nr. 145
- Kamerstukken II, 2004/05, 30 143, nrs. 2 en 3
- Kamerstukken II, 2007/08, 30143, A
- Kamerstukken II, 2007/08, 31 436, nrs. 2 en 3
- Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 149
- Kamerstukken II, 2007/08, 29 240, nr. 15
- Kamerstukken II, 2007/08, 31 439, nr. 2
- Kistemaker, G., *De belangen van getuigen in het strafproces*, TREMA, mei 2007, nr. 5
- Leiden, I. van, Vries Robbé, E. de, en Ferwerda, H., *Je bedrijf of je leven, Aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven*, WODC, Advies- en onderzoeksgroep Beke, 2007
- Maas-de Waal, C.J., *Voorzieningen voor slachtoffers van misdrijven*, SCP, Den Haag, april 2006
- Maaten, H. van der, *Leraar mishandeld? Meteen aangifte doen*, Trouw 17 mei 2008
- Maffei, S., *The European Right to Confrontation in Criminal Proceedings*, Groningen 2006
- Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken, samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag, juni 2006
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Actieve wederkerigheid*, Den Haag, oktober 2005
- Ministerie van Justitie, *Beleidsdoorlichting Slachtofferbeleid*, Den Haag, 2007

Ministerie van Justitie, *Slachtoffers Centraal, Kwaliteitsimpuls uitvoering slachtofferondersteuning*, Den Haag, april 2007

Mols, G.P.M.F., *Getuigen in strafzaken*, Deventer, 2003

Mooij, T., Sijberg, R., Sperber, M., Resultaten van de Veiligheidsmonitor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen, juli 2006

Nieuwsbrief Regiokorps Amsterdam-Amstelland, 14 augustus 2007

Openbaar Ministerie, *Vet verkeerd krant*, thema Cybercrime, 2008, nummer 10.

Recommendation (2006)8 on Assistance to Crime Victims, adopted on 14 June 2006

Regeling criminele inlichtingen eenheden, Staatscourant 12 oktober 2000, nr. 198

Sikkema, C., Abraham, M., en Flight, S., *Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, DSP, 2007

Slachtoffer Informatie Punt Den Haag, jaarverslag 2007, Den Haag

Trouw, *Maffia hindert Chinatown*, 21 april 2008

VTS Politie Nederland, onderdeel Nederlands Politie Instituut, *Beroepscode voor de politie in Nederland*, 24 januari 2007

Vugt, M. van, en Bogaerts, S., *Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*, Intervict, juli 2007

Winkel, F.W., Spapens, A.C., Letschert, R.M., *Tevredenheid van slachtoffers met 'rechtspleging' en slachtofferhulp: een victimologische en rechtspsychologische secundaire analyse*, WODC, Intervict, 2006

Wittebrood, K., *Slachtoffers van criminaliteit*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, april 2006

