

Bestuursrechtelijke victimologie

Empirisch-juridisch onderzoek naar het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure

Benny van der Vorm

1 Inleiding

Het slachtoffer is niet meer weg te denken uit de strafrechtelijke procedure. Waar het eerst vooral een marginaal bestaan leidde, zijn inmiddels – mede vanuit ‘Europa’ – verschillende slachtofferrechten ontwikkeld, waarvan het slachtoffer-spreekrecht het meest bekende voorbeeld is. In geruchtmakende zaken, zoals de strafzaak tegen Michael P., speelt de slachtofferverklaring een belangrijke rol. De vader van de overleden Anne Faber gebruikte de slachtofferverklaring onder andere om aan te geven dat hij het onmenselijk vindt om met het idee te moeten leven dat Michael P. ooit nog vrij zou komen.¹ Hoewel het een nobel streven is om de rol van het slachtoffer tijdens de strafprocedure te vergroten, wordt het spreekrecht niet door iedereen omarmd. Met de uitbreiding van het slachtoffer-spreekrecht in 2016² is de kritiek op de steeds sterker wordende positie van het slachtoffer in het strafproces aan het toenemen. Zo vertelde oud-strafrechter Wieland in de media dat het slachtoffer te veel rechten heeft gekregen en dat deze positie ook moet worden heroverwogen.³ Vanuit wetenschappelijke kringen wordt de toename van slachtofferrechten in de strafrechtelijke procedure meer bekritiseerd.⁴ Er wordt afgevraagd of er grenzen zijn verbonden aan de emancipatie van het slachtoffer.⁵ Buruma geeft in dit verband aan dat dit inderdaad het geval is, maar dat uiteindelijk de toekomst zal moeten uitwijzen waar deze grenzen liggen.⁶ Niemand mag echter nog beweren dat het slachtoffer de vergeten

1 ‘Welke straf is hoog genoeg na onpeilbaar leed?’, *Trouw* 3 juli 2019.

2 Wet van 14 april 2016 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter aanvulling van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces en wijziging van de Wet schade-fonds geweldsmisdrijven ter uitbreiding van de mogelijkheid van uitkering aan nabestaanden, *Stb.* 2016, 160.

3 ‘Rechter van het Holleeder-proces: Slachtoffers in de rechtszaal hebben te veel rechten gekregen’, *De Volkskrant* 20 december 2019.

4 Zie bijv. M.S. Groenhuisen, ‘Van de regen in de drup: van een kennisgestuurde slachtoffer-emancipatie in het strafrecht naar een “goede bedoelingen slachtofferpolitiek” anno 2018’, *DD* 2018, p. 169-180.

5 Zie o.m. B. van Stokkom, ‘Genoegdoening. Tussen punitieve verlangens en publieke redelijkheid’, in: B. van Stokkom (red.), *Genoegdoening & redelijkheid. Over de grenzen van slachtofferemancipatie*, Den Haag: Boom criminologie 2019, p. 135-163.

6 Y. Buruma, ‘Een mentaliteitsgeschiedenis van slachtofferemancipatie’, *NTS* 2020, p. 10.

Benny van der Vorm

persoon is in de strafprocedure, aldus Groenhuijsen.⁷ Dit is zeer zeker waar, maar geldt dit eveneens voor de positie van het slachtoffer in andere rechtsgebieden? De toekomst van de slachtofferrechten ligt niet uitsluitend in het strafrecht. Immers, niet alleen in de strafrechtspleging, maar ook daarbuiten is een toenevende aandacht voor het slachtoffer.⁸ In het privaatrecht speelt het slachtoffer – als gelaedeerde – eveneens een rol. Er wordt relatief veel evidencebased onderzoek verricht naar slachtoffers, waarbij een focus op het privaatrecht is te bespeuren.⁹ Tot op heden is er vrijwel nauwelijks aandacht besteed aan de rechtspositie van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de rol van het slachtoffer met betrekking tot de Wet tijdelijk huisverbod. Hoewel deze wet als zodanig op veel belangstelling kan rekenen, blijft de rol van het slachtoffer in de bestuurlijke procedure in het algemeen onderbelicht. Dit is, zeker gezien de invloed van de burgemeester achter de voordeur, opmerkelijk. Heeft dit te maken met het feit dat in het bestuursrecht – objectief gezien – simpelweg geen rol is weggelegd voor het slachtoffer? Of heeft het slachtoffer wel degelijk een rechtspositie, maar wordt het slachtoffer – subjectief gezien – als een ondergeschoven kindje beschouwd, net zoals in het strafrecht vele decennialang het geval was? Het spreekt in dit geval boekdelen dat in het onlangs verschenen themanummer ‘Victimologie’ van het *Tijdschrift voor Criminologie* op geen enkele wijze aandacht wordt besteed aan deze kwestie. Kennelijk staat de positie van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure hen niet duidelijk op het netvlies.¹⁰ De bestuursrechtelijke victimologie als nieuwe loot aan de stam van de bijzondere criminologie beoogt in deze leemte te voorzien en victimologisch onderzoek naar de rol van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure te stimuleren.¹¹

In deze bijdrage wordt de rechtspositie van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure vanuit twee perspectieven nader verkend. Enerzijds wordt vanuit een normatief aspect bekeken wat de verschijningsvormen zijn van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure. Anderzijds wordt empirisch-victimologisch onderzoek naar het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure in kaart gebracht. Deze bijdrage vangt aan met een beschrijving van de bestuursrechtelijke victimologie als wetenschappelijke deeldiscipline van de bijzondere criminologie (paragraaf 2). Ten tweede wordt gezien op welke manieren het slachtoffer een rol kan spelen in de bestuursrechtelijke procedure (paragraaf 3), waarna vervolgens de blik wordt geworpen op thans bestaand empirisch-juridisch onderzoek naar het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure (paragraaf 4). Er wordt afge-

- 7 M.S. Groenhuijsen, ‘Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht’, *DD* 2008, p. 130.
- 8 M. Bal, ‘Slachtoffers van onrecht: de psychologie van secundaire victimisatie (en positieve reacties voor slachtoffers)’, *PROCES* 2015, p. 140.
- 9 V. Geeraets & W. Veraart, ‘Over verplichte excuses en spreekrecht. Wat is er mis met empirisch-juridisch onderzoek naar slachtoffers?’, *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2017, p. 137-159.
- 10 L. van Reemst, M.J.J. Kunst & A. Pemberton, ‘Vooruitgang in de victimologie’, *TvCr* 2020, p. 3-10.
- 11 B. van der Vorm, *Bestuursrechtelijke victimologie. Een verkenning naar de relatie tussen victimologie en bestuursrecht* (Pompe-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2020.

sloten met enkele afrondende opmerkingen, waarin ook een blik op de toekomst wordt gericht (paragraaf 5).

2 De inhoud van de bestuursrechtelijke victimologie

2.1 Achtergrond

De receptie van slachtofferrechten in het strafrecht is veroorzaakt door ontwikkelingen in het maatschappelijke en politieke discours, maar ook door de opkomst van de victimologie als eigenstandige wetenschap. Van oudsher is de victimologie nauw verbonden met het strafrecht, hetgeen ook geldt voor de criminologie. Het is echter een misvatting dat de victimologie uitsluitend is verbonden met het strafrecht of, nog breder, het recht als zodanig. De victimologie – aangeduid als hulpverleningsgerichte victimologie – is namelijk ook gericht op hulpverlening aan slachtoffers van niet strafbaar gesteld gedrag, zoals het slachtofferschap van natuurgeweld. Deze laatste vorm van victimologie staat in deze bijdrage niet centraal, maar de bestuursrechtelijke victimologie.¹² Het doel van de bestuursrechtelijke victimologie is om vanuit een juridisch-empirisch perspectief onderzoek naar de rechtspositie van het slachtoffer nader te stimuleren.¹³ Tot op heden wordt er namelijk zeer weinig aandacht besteed aan de rol van het slachtoffer in het bestuursrecht. Een belangrijk argument om de positie van het slachtoffer in het bestuursrecht nader te verkennen – waarbij de bestuursrechtelijke victimologie een meerwaarde kan zijn – is gelegen in opvattingen rondom burgerschap en de relatie tot de overheid, en dan vooral via inspraak en representatieclaims, die ook op bestuursrechtelijk gebied manifest zijn geworden. Zo kan worden gewezen op de oplegging van bestuurlijke gebieds- en contactverboden, waarbij het slachtoffer een belangrijke rol speelt.¹⁴

2.2 De bestuursrechtelijke criminologie en de bestuursrechtelijke victimologie

De vraag is in hoeverre de bestuursrechtelijke victimologie als zodanig een ‘eigen’ bestaansrecht zou hebben. Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient te worden teruggegrepen op mijn pleidooi uit 2018 voor een bestuursrechtelijke criminologie en penologie. Boone onderschrijft het belang hiervan, maar ziet niet in waarom het een apart onderzoeksgebied zou moeten zijn. Naar haar mening zouden al deze maatregelen deel moeten uitmaken van de klassieke penologie.¹⁵ Mijn bezwaar tegen deze opvatting is dat zij miskent dat het strafrechtelijke en bestuurlijke sanctierecht verschillende rechtsgebieden zijn met een eigenstandige dogmatiek. Hoewel de oplegging van een bestuurlijke boete punitief van aard is, is

12 De ‘bestuursrechtelijke victimologie’ moet worden onderscheiden van de ‘bestuursrechtelijke criminologie’. Zie Van der Vorm 2020, p. 17. Zie eveneens: B. van der Vorm, *Bestuursrechtelijke criminologie. Een verkenning naar de relatie tussen criminologie en bestuursrecht* (Pompe-reeks), Den Haag: Boom juridisch 2018.

13 Hieruit zou kunnen voortvloeien dat de positie van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure versterkt zou moeten worden.

14 Van der Vorm 2020, p. 23.

15 M. Boone, ‘Meer straffen, minder schuld: de toekomst van de penologie’, *TvCr* 2019, p. 343.

Benny van der Vorm

het geen strafrechtelijke sanctie. Om dit juridische onderscheid scherp te houden dienen bestuurlijke sancties niet op te gaan in de klassieke penologie, maar in een bijzondere bestuursrechtelijke criminologie en penologie. Op dit punt verschillen Boone en ik van mening; Boone lijkt meer gewicht toe te kennen aan de penologische aspecten, terwijl in mijn perspectief meer waarde wordt gehecht aan de normatieve aspecten.¹⁶ Waarom is dit onderscheid van belang? Welnu, ook in de bestuursrechtelijke victimologie wordt belang toegekend aan normativiteit. De beoefenaar van de bestuursrechtelijke victimologie dient kennis te hebben van zowel het materiële recht als, vooral, het formele bestuursrecht en de victimologie. De traditionele juridische victimologie richt zich vooral op het slachtoffer in het strafrecht (strafrechtelijke victimologie),¹⁷ terwijl in de bestuursrechtelijke victimologie het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure centraal staat.

2.3 De definiëring van de bestuursrechtelijke victimologie

Een 'nieuwe' discipline dient te worden gedefinieerd en te worden afgebakend. Naar mijn mening is de bestuursrechtelijke victimologie een onderdeel van de juridische victimologie, die op haar beurt weer een onderdeel is van de bijzondere criminologie.¹⁸ De bestuursrechtelijke victimologie wordt door mij als volgt gedefinieerd:

‘een empirische wetenschap, die zich richt op de positie en bejegening van het slachtoffer in bestuursrechtelijke procedures’.¹⁹

In deze definitie zit een aantal aspecten besloten die een nadere uitleg behoeven. Ten eerste is de bestuursrechtelijke victimologie naar mijn mening een empirische – en geen normatieve – wetenschap. De bestuursrechtelijke victimologie is derhalve gericht op de waarneembare werkelijkheid.²⁰ Dit betekent uiteraard niet dat geen normatieve kennis is vereist om de bestuursrechtelijke victimologie te kunnen beoefenen.

Ten tweede is deze discipline gericht op slachtoffers. In het strafrecht wordt een definitie gegeven van het begrip slachtoffer, namelijk in artikel 51a lid 1 van het Wetboek van Strafvervolging (Sv). Uit deze bepaling blijkt dat als slachtoffer wordt aangemerkt degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt

16 Boone geeft eveneens aan dat zij niet begrijpt waarom de bestuursrechtelijke criminologie ‘criminologie’ moet heten, omdat het juist niet (altijd) om criminaliteit gaat. Zie Boone 2019, p. 344. Deze opmerking van Boone kan ik niet goed plaatsen. Wellicht ziet Boone ook mogelijkheden dat het bestuursrechtelijke sanctie- en maatregelrecht wordt ingezet tegen vormen die niet als criminaliteit zijn aan te wijzen? Of bedoelt Boone dat de criminologie uitsluitend dient te zijn gericht op strafbaar gesteld gedrag? Indien zij dit laatste bedoelt, heeft zij gelijk. Het bestuurlijke sanctie- en maatregelrecht volgt – in de regel – niet op de overtreding van strafbepalingen, maar is dit nu juist niet een argument dat vóór de bestuursrechtelijke criminologie als apart onderzoeksgebied geldt?

17 Van der Vorm 2020, p. 32-35.

18 Van der Vorm 2020, p. 17.

19 Van der Vorm 2020, p. 21.

20 Van der Vorm 2020, p. 57.

gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Deze omschrijving van het slachtoffer is niet direct toepasbaar in het bestuursrecht, omdat in het bestuursrecht een definitie van het slachtofferbegrip ontbreekt. Er moet aansluiting worden gezocht bij het belangrijke begrip ‘belanghebbende’, dat is gedefinieerd in artikel 1:2 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de meeste gevallen zal het slachtoffer kunnen worden aangemerkt als een benadeelde partij.²¹ Een voorbeeld hiervan is een betrokkene die slachtoffer is geworden van onrechtmatig handelen van de bestuurlijke overheid, zoals de gemeente. Volgens deze bepaling is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Een belangrijke aanvulling hierop is dat het nadeel dat de belanghebbende heeft ondervonden, ongerechtvaardigd is.

Het derde aspect van deze definitie geeft aan dat de rechtspositie en bejegening van het slachtoffer centraal staan. Met de positie wordt vooral bedoeld op de rechtspositie. De bejegening is nauw verbonden met die rechtspositie; met bejegening (‘slachtofferbejegening’) wordt bedoeld het verlenen van opvang, informatie en bijstand aan het slachtoffer. Dit aspect van de definitie van bestuursrechtelijke victimologie omvat voor een deel derhalve ook hulpverlening, zoals de hulpverlening in de blijf-van-mijn-lijfhuizen. In dit verband wordt gesproken van hulpverlening in enge zin; hiermee wordt bedoeld dat de hulpverlening moet zijn gerelateerd aan de bestuursrechtelijke procedure. Evenwel kan niet worden ontkend dat er overeenkomsten bestaan tussen de hulpverleningsgerichte en bestuursrechtelijke victimologie.²²

Het laatste onderdeel van deze definitie laat zien dat sprake moet zijn van een bestuursrechtelijke procedure. In dat verband dient te worden vastgesteld wat moet worden begrepen onder de bestuursrechtelijk procedure. Met deze procedure wordt bedoeld op de bestuursrechtelijke procedure, zoals deze is vormgegeven in de Awb, waarbij onder andere moet worden gedacht aan de fase van het bezwaar en (hoger) beroep.²³

3 De verschijningsvormen van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure²⁴

3.1 Inleiding

Tot op heden ontbreekt het aan een systematisch overzicht van de verschillende verschijningsvormen van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure. Naar mijn mening kan het slachtoffer – of beter geformuleerd: de belanghebbende – in ieder geval op een vijftal manieren een rol spelen in de bestuursrechtelijke procedure, namelijk ten aanzien van (1) de oplegging van gebieds- en contactverboden, (2) de oplegging van een uithuisplaatsing, (3) het Schadefonds Geweldsmisdrijven, (4) de onrechtmatige overheidsdaad en nadeelcompensatie,

21 Van der Vorm 2020, p. 57.

22 Van der Vorm 2020, p. 58.

23 Van der Vorm 2020, p. 58.

24 Deze paragraaf is gebaseerd op Van der Vorm 2020, p. 54-56.

Benny van der Vorm

en (5) het verzoek tot handhaving. Deze verschillende verschijningsvormen worden in het navolgende besproken.

3.2 *De rol van slachtoffer bij de oplegging van gebieds- en contactverboden*

De burgemeester kan op grond van artikel 172a van de Gemeentewet (Gemw) een gebiedsverbod, een groepsverbod of een meldingsplicht, dan wel een combinatie van deze maatregelen, opleggen.²⁵ Er dient dan sprake te zijn van de handhaving van de openbare orde. Deze maatregelen kunnen worden opgelegd aan een persoon die individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord of bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, dan wel herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad. Bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde kan de burgemeester een dergelijk bevel geven. De gebiedsverboden moeten vooral worden begrepen in het verband van de aanpak van voetbalvandalisme. De rol van een slachtoffer is hier beperkt. Indien de KNVB als slachtoffer wordt beschouwd van voetbalgeweld – waarbij direct wordt toegegeven dat dit een zeer ruime interpretatie is van het slachtofferbegrip – en aan een persoon een sanctie heeft opgelegd, dan kan de burgemeester tevens een bevel geven tot de oplegging van een gebiedsverbod wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren, zo blijkt uit het tweede lid van artikel 172a Gemw.

Op grond van artikel 172 lid 3 Gemw is de burgemeester bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Dit is een bevoegdheid ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde. Zo kan worden gewezen op een zaak waarin de burgemeester op grond van artikel 172 lid 3 Gemw heeft bevolen aan een persoon²⁶ om zich te verwijderen en verwijderd te houden van het grondgebied van zijn gemeente zolang met deze persoon onder justitiële titel geen concrete resocialisatie-, toezicht- en/of zorgafspraken zijn gemaakt.²⁷ De oplegging van het gebiedsverbod houdt in casu echter geen stand, omdat het in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel. De oplegging van dit gebiedsverbod geschiedt officieel onder de noemer van de handhaving van de openbare orde, maar onderliggend speelt de bescherming van slachtoffers van seksueel misbruik zeker een rol.

25 Zie o.m. B.W.A. Jue-Volker, 'In vrijheid beperkt. Over gebieds- en locatieverboden in het strafrecht, bestuursrecht en privaatrecht', *Strafblad* 2017, p. 491-497.

26 Deze persoon is veroordeeld wegens ontucht met vier minderjarigen, jonger dan 16 jaar, waaronder in één geval ook het seksueel binnendringen van het lichaam. Hij wil zich na 27 maanden gevangenisstraf weer vestigen in zijn voormalige woonplaats Eindhoven, in een wijk waar ook zijn jeugdige slachtoffers wonen. De burgemeester vreest dat de man in zijn oude fout zal vervallen en is bang voor maatschappelijke onrust. De burgemeester legt hem op grond van art. 172 lid 3 Gemw een gebiedsverbod op voor onbepaalde tijd.

27 Rb. 's-Hertogenbosch 5 augustus 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BN3313, AB 2010/304, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

In het verband van de bestuurlijke aanpak van terrorisme kan de minister van Justitie en Veiligheid, indien dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid, aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, een maatregel opleggen, strekkende tot beperking van de vrijheid van beweging. Dit blijkt uit artikel 2 lid 1 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid.²⁸ Een maatregel kan onder andere inhouden een verbod om zich te bevinden in de nabijheid van één of meer bepaalde personen. Het contactverbod is vooral bedoeld als de dreiging zich richt op een specifiek persoon. Het primaire doel is de bescherming van de nationale veiligheid, maar ook hier geldt de bescherming van het potentiële slachtoffer.

3.3 *De rol van het slachtoffer bij de oplegging van een uithuisplaatsing*

De burgemeester kan in het verband van de bestuurlijke aanpak van huiselijk geweld ook gebruikmaken van de Wet tijdelijk huisverbod. De burgemeester kan een huisverbod opleggen aan een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van één of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven, of indien op grond van feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat. Dit blijkt uit artikel 2 lid 1 van de Wet tijdelijk huisverbod. Het is zonneklaar dat de uithuisplaatsing van deze persoon dient ter bescherming van het slachtoffer of de slachtoffers. Het huisverbod bevat in ieder geval de namen van de personen ten aanzien van wie het verbod om contact op te nemen geldt.²⁹

3.4 *De rol van het slachtoffer bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven*

Uit artikel 2 van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven (Wet SGM) blijkt dat er een Schadefonds Geweldsmisdrijven is waaruit uitkeringen kunnen worden gedaan. Uitkeringen kunnen onder andere worden gedaan aan eenieder die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft bekomen, zo blijkt uit artikel 3 lid 1 sub a Wet SGM. Er dient met andere woorden sprake te zijn van een 'strafrechtelijk' slachtoffer. Indien het Schadefonds Geweldsmisdrijven, zijnde een zelfstandig bestuursorgaan, niet wil uitkeren of het uitkeringsbedrag te laag wordt gevonden, kan de benadeelde – het slachtoffer – gebruikmaken van de bestuurlijke rechtsbescherming die de Awb biedt, namelijk het bezwaar en beroep. Het is ook mogelijk het Schadefonds Geweldsmisdrijven te vragen om een eerder genomen beslissing te herzien.

28 P.S.M. Rademakers, 'Behoren de bestuurlijke maatregelen tegen jihadisme in het strafrecht? Is het strafrecht het ultieme remedium in de strijd tegen terrorisme?', *TPWS* 2015/17.

29 Zie o.m. K. Lünemann, G.M.F. Romkens & T.A. de Roos, 'Wie slaat die gaat! Kanttekeningen bij het huisverbod als nieuw instrument in de aanpak van geweld achter de voordeur', *NJB* 2009, p. 940-946.

Benny van der Vorm

3.5 *De rol van het slachtoffer en de onrechtmatige overheidsdaad en nadeelcompensatie*

Op grond van de *Onteigeningswet* heeft de overheid de mogelijkheid om te onteigenen. Indien sprake is van onteigening, heeft de eigenaar van de woning – of de belanghebbende – recht op een volledige schadeloosstelling. De mogelijkheid bestaat ook dat een belanghebbende een vergunning heeft en dat deze wordt ingetrokken, omdat bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van de *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur* (*Wet BIBOB*). Ten gevolge van deze intrekking is de betrokkene bijvoorbeeld niet langer in staat om werkzaam te zijn in de horecabranche, waarbij financiële schade wordt geleden.³⁰ Indien tijdens een procedure wordt vastgesteld dat sprake is van een onrechtmatig besluit (een onrechtmatige overheidsdaad), kan de belanghebbende – het slachtoffer – een verzoek tot schadevergoeding indienen bij het bestuursorgaan. Als het bestuursorgaan dit afwijst of niet binnen acht weken reageert, kan de belanghebbende de rechtbank verzoeken een schadevergoeding toe te kennen. Uit artikel 8:88 lid 1 sub a *Awb* blijkt dat de bestuursrechter bevoegd is om op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van een onrechtmatig besluit.

Er is sprake van nadeelcompensatie indien het besluit wel rechtmatig is genomen door het bestuursorgaan. In – het thans nog niet in werking getreden – artikel 4:126 lid 1 *Awb* is neergelegd dat indien een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft, het bestuursorgaan de benadeelde desgevraagd een vergoeding toekent. De regels omtrent bezwaar en beroep worden neergelegd in hoofdstuk 8 van de *Awb*, dat handelt over de bijzondere bepalingen over de procedure bij de bestuursrechter.

3.6 *De rol van het slachtoffer bij het verzoek tot handhaving*

De laatste variant, waarbij een rol is weggelegd voor het slachtoffer in een bestuursrechtelijke procedure, is de situatie dat de belanghebbende – zijnde het slachtoffer – aan het bestuursorgaan vraagt om handhavend op te treden. Een dergelijk verzoek moet worden beschouwd als een aanvraag om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3 lid 3 *Awb*. De belanghebbende dient in ieder geval een rechtstreeks belang te hebben bij de handhaving, waarbij de overtreding regelmatig voorkomt. Zo kan gewezen worden op een situatie waarbij de belanghebbende woont boven een café en het terras na sluitingstijd openblijft, hetgeen veel geluidsoverlast veroorzaakt. Het bestuursorgaan neemt dan een besluit, waartegen bezwaar en beroep opstaan.

30 B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

4 Het empirisch-juridische onderzoek naar de rol van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure³¹

4.1 Inleiding

Wat is nu de staat van het empirisch-juridische onderzoek naar de rol van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure? Zoals bekend, wordt veel empirisch-juridisch (of victimologisch) onderzoek verricht naar de (rechts)positie van het slachtoffer in het strafrecht en het privaatrecht. De populariteit van Empirical Legal Studies is hier zeer zeker debet aan.³² Door beoefenaren van de strafrechtelijke victimologie enerzijds en de civilologie anderzijds worden tal van empirisch-juridische onderzoeken verricht die betrekking hebben op het slachtoffer in de strafrechtelijke en privaatrechtelijke procedure.³³ Hoe is het nu gesteld met empirisch-juridisch onderzoek naar de positie en bejegening van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure?

4.2 Het bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek naar het slachtoffer bij de oplegging van gebieds- en contactverboden

Op grond van artikel 172 lid 3 en artikel 172a Gemw heeft de burgemeester de bevoegdheid om gebiedsverboden op te leggen. Deze gebiedsverboden hangen samen met de handhaving van de openbare orde. Het is mogelijk dat een slachtoffer een rol speelt ten aanzien van deze gebiedsverboden. Het meest bekend zijn de voorbeelden waarbij de burgemeester een gebiedsverbod oplegt aan een 'afgestrafte' zedendelinquent die zich in het verleden schuldig heeft gemaakt aan het plegen van seksuele vergrijpen tegen minderjarigen. Onderliggend kunnen dergelijke gebiedsverboden worden opgelegd ter bescherming van de slachtoffers, zeker als de zedendelinquent zich wil gaan vestigen in de buurt van zijn slachtoffers. Hoewel deze bepaling vanuit een juridisch-empirisch perspectief veel wordt onderzocht,³⁴ ontbreekt bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek naar deze materie. Dit geldt eveneens voor het contactverbod, zoals neergelegd in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen.

4.3 Het bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek naar het slachtoffer bij de oplegging van een uithuisplaatsing

Het 'strafrechtelijke' slachtoffer is in de bestuursrechtelijke procedure het meest zichtbaar bij de Wet tijdelijk huisverbod. In dat verband wekt het geen verbazing dat deze wet vanuit een bestuursrechtelijk-victimologisch perspectief is onderzocht. In het tweedelig onderzoek getiteld 'Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland', uitgevoerd door – het inmiddels ter ziele gegane – INTERVICT, wordt onderzocht wat de geldende regelgeving is met betrekking tot civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke beschermingsbevelen in

31 Deze paragraaf is gebaseerd op Van der Vorm 2020, p. 73-75.

32 Van der Vorm 2020, p. 61-64.

33 Van der Vorm 2020, p. 22-24.

34 Zie bijv. M.I. Tuk & L.M. van den Bor, 'De toepassing van gebiedsverboden op grond van de gewijzigde Wet MBVEO in de praktijk. Een empirisch onderzoek naar de inzet van gebiedsverboden op grond van artikel 172a Gemw', *Gst.* 2019, p. 575-581.

Benny van der Vorm

Nederland en hoe de handhaving er in theorie en in de praktijk uitziet.³⁵ Ten aanzien van het bestuursrecht merken de auteurs op dat het opleggen van beschermingsbevelen langs twee wegen mogelijk is: de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen³⁶ en de Wet tijdelijk huisverbod. Met betrekking tot de Wet tijdelijk huisverbod geldt dat het slachtoffer (van huiselijk geweld) zelf om een huisverbod kan verzoeken.³⁷ Het is een bestuursrechtelijke beschikking die op basis van artikelen 4:1 e.v. Awb kan worden aangevraagd. Een voorbeeld van een ervaren knelpunt is een spanningsveld tussen strafrecht en bestuursrecht.³⁸

In het tweede deel van het hiervoor genoemde onderzoek wordt aandacht besteed aan de aard en omvang van de strafrechtelijke en civielrechtelijke beschermingsbevelen, maar niet aan de bestuursrechtelijke beschermingsbevelen.³⁹

4.4 *Het bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek naar het slachtoffer en het Schadefonds Geweldsmisdrijven*

Uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven kunnen onder andere uitkeringen worden gedaan aan eenieder die ten gevolge van een in Nederland opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf ernstig lichamelijk of geestelijk letsel heeft bekomen. Indien een slachtoffer het niet eens is met de hoogte van het uitgekeerde bedrag, bestaat de mogelijkheid dat het slachtoffer – als belanghebbende – gebruikmaakt van de rechtsbescherming in de zin van het bezwaar en beroep. Er is empirisch materiaal aanwezig over de toekenning van uitkeringen aan slachtoffers.⁴⁰ Er bestaat ook empirisch onderzoek naar de toekenning van schadevergoedingen. Zo is er onderzoek verricht naar de beslispraktijk van het Schadefonds Geweldsmisdrijven.⁴¹ Dit onderzoek zou ik echter niet willen aanmerken als een voorbeeld van bestuursrechtelijke victimologie, omdat de positie van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure niet centraal staat. Het gaat immers om de omgang met de discretionaire ruimte die juristen van het secretariaat Schadefonds Geweldsmisdrijven en de leden van de Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven hebben bij het nemen van een beslissing tot toekenning of afwijzing

35 S. van der Aa e.a., *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 1: Wettelijk kader en handhaving*, Den Haag: WODC 2012. Zie ook S. van der Aa, M.S. Groenhuijsen & A. Pemberton, 'Strafrechtelijke beschermingsbevelen en mediation binnen het strafproces; over nieuwe privaatrechtelijke ondertonen in het strafrecht', AA 2013, p. 546-557. Zie ook T.F.C. Fischer, I.W.M. Cleven & S. Struijk, *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2019.

36 Deze wet blijft in dit verband verder onbesproken, omdat de behandeling volledig is ondergebracht bij de civiele sectoren van de rechtbanken.

37 Dit gebeurde bijv. in de zaak die leidde tot ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4183.

38 Van der Aa e.a. 2012, p. 91.

39 S. van der Aa e.a., *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland. Deel 2: Aard en omvang*, Den Haag: WODC 2013.

40 J. Kuipers & C. van Rij, *Evaluatie voorschotregeling voor zeden- en geweldsmisdrijven en de daaraan gerelateerde inning m.b.t. schadevergoedingsmaatregelen*, Den Haag: WODC 2018.

41 M. Huibers, M. Kunst & S. van Wingerden, 'De beslispraktijk van het Schadefonds Geweldsmisdrijven: een kwalitatieve studie naar de beoordeling van verzoeken tot tegemoetkoming', *RdW* 2019, p. 50-70.

van een verzoek tot tegemoetkoming in schade. Een bevinding van dit onderzoek is dat de juristen en leden van de commissie tot op zekere hoogte ‘street-level bureaucrats’⁴² zijn, hetgeen een bestuurskundige bevinding is.⁴³ Het onderzoek grenst erg nauw aan de bestuursrechtelijke victimologie, maar er zijn dus genuanceerde verschillen aanwezig. Het gememoreerde onderzoek is naar mijn mening te classificeren als een voorbeeld van bestuursstrafrechtspleging.

4.5 *Het bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek naar het slachtoffer en de bestuursrechtelijke schadevergoeding*

De belanghebbende heeft onder omstandigheden recht op een schadevergoeding, waarbij het gaat om schadevergoeding na onteigening of een onrechtmatige overheidsdaad. Dit kan via een bestuursrechtelijke procedure worden bewerkstelligd. In de bestuursrechtelijke literatuur wordt veel aandacht besteed aan de schadevergoeding, maar er is geen bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek naar het slachtoffer en de bestuursrechtelijke schadevergoeding aanwezig.

4.6 *Het bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek naar het slachtoffer en het verzoek tot handhaven*

Tot slot kan het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure een rol spelen in die zin dat een verzoek tot handhavend optreden wordt gedaan aan het verantwoordelijke bestuursorgaan. Wederom geldt dat deze materie in de bestuursrechtelijke literatuur wordt besproken,⁴⁴ maar dat bestuursrechtelijk-victimologisch onderzoek op dit punt ontbreekt.⁴⁵

5 Afrondende opmerkingen

In het strafrecht heeft het slachtoffer zich een steeds sterkere rechtspositie verworven, waardoor thans de vraag wordt opgeworpen of er grenzen zijn verbonden aan de emancipatie van het slachtoffer. Uiteraard zijn deze grenzen er, hoewel op voorhand niet kan worden gezegd waar deze precies zijn te vinden. Naast het strafrecht heeft het slachtoffer – als gelaedeerde – eveneens een rol in het privaatrecht. Het slachtoffer ruikt dus niet uitsluitend op in het strafrecht, ook in het privaatrecht heeft het slachtoffer zeker een marginale rol. In dit verband kan worden gewezen op het privaatrechtelijke schadevergoedingsrecht. Deze ontwikkelingen rechtvaardigen de vraag naar de rechtspositie van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure. In de bestuursrechtelijke victimologie staan de positie en bejegening van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure centraal. In sommige gevallen zal er overlap bestaan tussen ‘bestuursrechtelijke

42 Dit is de professional die uitvoering geeft aan het overheidsbeleid.

43 Huibers, Kunst & Van Wingerden 2019, p. 67.

44 Zie o.m. M.A.J. West & M.G.J. Maas-Cooymans, ‘Beter een goede buur dan een verre vriend; burenruzies en gemeentelijke handhaving’, *Gst.* 2016, p. 844-848.

45 De relatie tussen slachtoffer en schadevergoeding komt overigens wel uitgebreid aan bod in het strafrecht. Er is reeds vastgesteld dat inzichten uit de victimologie zijn gebruikt voor de introductie van de schadevergoedingsmaatregel in het strafrecht (art. 36f Sr).

Benny van der Vorm

slachtoffers' en 'strafrechtelijke slachtoffers', hetgeen tot uiting komt in de Wet tijdelijk huisverbod. Het 'strafrechtelijke slachtoffer' (van huiselijk geweld) dat een verzoek bij de burgemeester doet tot uithuisplaatsing van de verdachte (vaak een echtgenoot), is dan ook een slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure. Indien sprake is van 'slachtofferschap' van onrechtmatig overheidsoptreden door de gemeente, is vaak geen sprake van een 'strafrechtelijk slachtoffer', maar helemaal uit te sluiten is dit ook niet.

Ten aanzien van de bestuursrechtelijke victimologie kan een aantal conclusies worden getrokken. De eerste conclusie is dat het slachtoffer – anders dan in het strafrecht wegens artikel 51a lid 1 Sv – in het bestuursrecht niet nader gedefinieerd is. Er moet aansluiting worden gezocht bij het begrip 'belanghebbende' uit artikel 1:2 lid 1 Awb. De tweede conclusie is dat de verschijningsvormen van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure beperkt blijven tot (1) de oplegging van gebieds- en contactverboden, (2) de oplegging van een uithuisplaatsing, (3) het Schadefonds Geweldsmisdrijven, (4) de onrechtmatige overheidsdaad en nadeelcompensatie, en (5) het verzoek tot handhaving. De derde conclusie is dat empirisch-juridisch onderzoek naar het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure zeer schaars is en zich voornamelijk concentreert op de oplegging van een uithuisplaatsing in het verband van de Wet tijdelijk huisverbod enerzijds en de oplegging van bestuurlijke gebieds- en contactverboden anderzijds.

Indien een blik op de toekomst wordt geworpen, is het mijn verwachting dat de rechtspositie van het slachtoffer in de bestuursrechtelijke procedure zal worden versterkt. De eerste reden hiervoor is ontwikkelingen in het bestuurlijke sanctierecht. De burgemeester krijgt steeds meer bevoegdheden, waardoor hij ook meer mogelijkheden krijgt om slachtoffers te beschermen, maar ook om bestuursrechtelijke slachtoffers te maken. Het lijkt erop dat de burgemeester als 'sheriff' steeds meer terrein aan het winnen is. Een burgemeester als sheriff is een politieke ambtsdrager die (ondermijnende) misdaad aanpakt en slachtoffers beschermt tegen criminaliteit. Het is zeker geen ondenkbaar toekomstbeeld. Sterker nog: met de toepassing van de Wet tijdelijk huisverbod kan de burgemeester reeds slachtoffers bescherming bieden. Deze ontwikkeling rechtvaardigt naar mijn mening het bestaansrecht van de bestuursrechtelijke victimologie als deel-discipline van de bijzondere criminologie. Het is mijn verwachting dat in de komende periode meer aandacht aan deze materie zal worden besteed dan thans het geval is.