

Vergaderjaar 2019–2020

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2020

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «De bescherming van minderjarige slachtoffers, implementatie van internationale voorschriften in nationale wet- en regelgeving en in de praktijk» aan¹.

Aanleiding en doel

Aanleiding voor het onderzoek was dat er, ondanks toegenomen aandacht, geen volledig beeld bestond van de verplichtingen die Nederland heeft op basis van internationale voorschriften wat betreft de bescherming van minderjarige slachtoffers. Het doel van het onderzoek was om in kaart te brengen in hoeverre internationale voorschriften ten aanzien van de behandeling en positie van minderjarige slachtoffers zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving en in de praktijk en op welke punten mogelijk hiaten bestaan. Deze brief bevat een reactie op de bevindingen.

Conclusies en aanbevelingen

Laat ik voorop stellen dat ik het van groot belang vind dat in het strafrecht bescherming wordt geboden aan minderjarige slachtoffers. Het is dan ook goed om te zien dat de uitgangspunten en verplichtingen in internationale voorschriften voor het overgrote deel zijn neergelegd in onze nationale wet- en regelgeving en tevens zijn geïmplementeerd in de praktijk. In het rapport wordt wel een aantal aanbevelingen en suggesties voor verbetering gedaan. Geconcludeerd kan worden dat die verbetering vooral gevonden kan worden in een goede toepassing van de geldende regels in de praktijk, zoals ondersteuning bij het aangifteproces. Ik beschouw het rapport als een aansporing om voortdurend oog te hebben in regelgeving en praktijk voor de kwetsbaarheid en behoeften van minderjarige slachtoffers. Ik blijf daarbij steeds kritisch kijken waar aanpassingen of aanscherpingen nodig zijn en ben daarover in gesprek met relevante

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ketenpartners en andere belanghebbenden; zo ook over de bevindingen in dit rapport. Indien aanpassing of aanscherping van regelgeving gewenst is, zodat duurzame verbeteringen kunnen worden gerealiseerd, wordt dat opgepakt.

Hieronder licht ik de hoofdlijnen en belangrijkste aandachtspunten van het onderzoeksrapport toe. Er worden drie punten aangestipt waarbij volgens de onderzoekers in nationale wet- en regelgeving ruimte voor verbetering bestaat:

- 1) *Focus op erkenning en bejegening van minderjarige slachtoffers;*
- 2) *meer aandacht voor minderjarige slachtoffers van mensenhandelzaken;*
- 3) *bieden van maatregelen ter herstel aan minderjarige slachtoffers.*

In het onderzoeksrapport wordt daarnaast een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de uitvoeringspraktijk.

- 4) *Verbeteren van de informatiepositie van minderjarige slachtoffers;*
- 5) *betere ondersteuning gedurende het aangifteproces;*
- 6) *onderscheid 12-min en 12-plus;*
- 7) *weigeren van rechtsbijstand;*
- 8) *verkrijgen van schadevergoeding;*
- 9) *waarborgen van de privacy van minderjarige slachtoffers.*

In het onderstaande ga ik eerst in op de aanbevelingen over regelgeving. Daarna reageer ik op de aanbevelingen over de uitvoeringspraktijk.

Aanbevelingen die zien op verbetering van de regelgeving

Ad 1. Focus op erkenning en bejegening van minderjarige slachtoffers

Anders dan internationale voorschriften kent Nederland geen bepalingen voor minderjarige slachtoffers ten aanzien van voldoende opgeleid en gekwalificeerd personeel. Het rapport geeft tegelijkertijd aan dat met name bij de politie en het Openbaar Ministerie (OM) de afgelopen jaren is ingezet op het opleiden van specialisten, speciaal gericht op de omgang met minderjarigen. Artikel 25 van de EU-richtlijn (2012/29/EU) is een instructienorm voor de lidstaten, op basis waarvan lidstaten zelf kunnen invullen hoe daaraan te voldoen.

Een correcte bejegening van minderjarige slachtoffers vraagt doorlopend aandacht in opleiding en op de werkvloer. Het OM werkt hieraan door het organiseren van zogeheten «oog-in-oog»-bijekomsten met slachtoffers en landelijke professionele ontmoetingen. Door de politie wordt veel aandacht besteed aan (bij)scholing van politiemedewerkers over ontwikkelingspsychologie, het voeren van gesprekken en het omgaan met minderjarige slachtoffers in het algemeen.

Ad 2. Meer aandacht voor minderjarige slachtoffers van mensenhandelzaken

Als tweede verbeterpunt stellen de onderzoekers dat internationaal veel aandacht is voor bescherming, zorg en steun in mensenhandelzaken, maar dat Nederland op dit punt achter blijft. Eind 2018 is het interdepartementale programma «Samen tegen mensenhandel» van start gegaan om de integrale aanpak van mensenhandel te versterken. Onder de vlag van dit programma zijn veel nieuwe initiatieven gestart die bijdragen aan betere hulp en ondersteuning voor slachtoffers. Zo is de proeftuin aangiftebereidheid van Nederlandse minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting gestart, naar aanleiding van het rapport «Aangifte doe je niet» van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM). In dit kader is uw Kamer eerder geïnformeerd over een onderzoek naar de

problematiek rondom alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) uit Vietnam en de beschermingsmaatregelen die voor amv's bestaan in de beschermde opvang.² Naar aanleiding van dit onderzoek bekijkt mijn departement of het wenselijk is dat elke amv na plaatsing in de beschermde opvang een intakegesprek met de politie krijgt. Mensenhandel is tevens opgenomen als één van de vier prioritaire thema's van de Veiligheidsagenda 2019–2022 van de politie.

Ad 3. Bieden van maatregelen ter herstel aan minderjarige slachtoffers

Staten die partij zijn bij het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), moeten volgens het «UN General Comment nr. 6 van het IVRK» streven naar cultureel passende, genderspecifieke geestelijke gezondheidszorg en gekwalificeerde psychosociale begeleiding. Hoewel het klopt dat Nederland ten aanzien hiervan geen specifieke bepalingen kent, wordt er in de praktijk wel aandacht aan besteed. Daarbij speelt Slachtofferhulp Nederland (SHN) een grote rol, zoals ook het onderzoeksrapport signaleert en er worden herstelrechtvoorzieningen ingezet die voldoen aan de kwaliteitswaarborgen uit het Besluit slachtoffers strafbare feiten. Zo doen de onderzoekers de suggestie om meer te investeren in trauma-expertise en de mogelijkheden voor therapeutische ondersteuning voor naasten van een minderjarig slachtoffer. Daarvoor is SHN in eerste instantie de aangewezen instantie. Verder wijs ik op de «Slachtofferwijzer voor naasten» die met behulp van JenV door het Fonds Slachtofferhulp is gepubliceerd. Daarnaast ondersteunt JenV het programma van SHN genaamd «Mens als Maat», waarbij onder andere naasten leren hoe ze een (minderjarig) slachtoffer kunnen helpen. Dit programma loopt nog door tot en met 2021.

Met mijn brief van 8 januari jl. heb ik het beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces aangeboden aan uw Kamer.³ Minderjarigen kunnen een beroep doen op herstelbemiddeling via Perspectief Herstelbemiddeling. Het inzetten van een mediation traject met minderjarige slachtoffers is ook mogelijk en verloopt via SHN. Daarbij wordt rekening gehouden dat de mediator ervaring heeft met het in gesprek gaan met minderjarigen. Wanneer een herstel- of excuusgesprek plaatsvindt met een minderjarig slachtoffer in het kader van een Halt-interventie, kan een ouder of vertrouwenspersoon daarbij aanwezig zijn.

Aanbevelingen die zien op verbetering van de uitvoeringspraktijk

Ad 4. Verbeteren van de informatiepositie van minderjarige slachtoffers

Het is een voortdurend aandachtspunt om alle slachtoffers (dus ook minderjarige slachtoffers) goed te informeren over het verloop van een strafproces. Het onderzoeksrapport stelt echter dat minderjarige slachtoffers nog regelmatig niet goed op de hoogte worden gehouden. Het OM stuurt standaard aan alle geregistreerde slachtoffers (of de ouders van slachtoffers) de uitspraak en de vervolgingsbeslissing. Slachtoffercoördinatoren onderhouden zeer nauw contact met slachtoffers om hen mee te nemen in het proces. De politie kent een equivalent in de vorm van familieagenten. Medewerkers van de voormalige slachtofferloketten houden slachtoffers verder op de hoogte. Daarnaast wordt op dit moment met alle betrokken ketenpartners hard gewerkt aan een nieuw Ketenbreed Slachtofferportaal dat ervoor moet zorgen dat slachtoffers op elk moment, overzichtelijk en via één ingang informatie kunnen vinden over de

² Kamerstuk 27 062, nr. 110

³ Kamerstukken 29 279 en 33 552, nr. 560

voortgang van hun zaak. Hiermee wordt nu al met een kleine groep ervaringen opgedaan. De brede uitrol vindt naar verwachting eind 2020 plaats.

Met de onderzoekers hecht ik er waarde aan dat informatie passend bij de ontwikkeling van het slachtoffer beschikbaar wordt gesteld. Met de partners is in ieder geval afgesproken dat de brieven die worden verstuurd in een begrijpelijke taal zijn opgesteld.

Ad 5. Betere ondersteuning gedurende het aangifteproces

In de praktijk kan de ondersteuning van minderjarigen tijdens het aangifteproces volgens het rapport nog beter. Ieder minderjarig slachtoffer wordt door de politie bij het eerste contact per definitie als een kwetsbaar slachtoffer beschouwd in de zin van de EU Richtlijn 2012/29/EU. Per situatie wordt bekeken of bijzondere maatregelen moeten worden ingezet, zoals fysieke beschermingsmaatregelen of ter bescherming van de privacy. Om het aangifteproces verder te verbeteren en (minderjarige) slachtoffers hierin beter te begeleiden, start in september een pilot, waarin wordt samengewerkt met de Raad voor Rechtsbijstand, de slachtofferadvocatuur en SHN. Slachtoffers en nabestaanden van ernstige geweld- en zedenzaken worden hierbij in een vroegtijdig stadium direct doorverwezen naar een slachtofferadvocaat. De uitkomst van de pilot zal worden betrokken bij de inrichting van de nieuwe rechtshulp pakketten in het kader van het Programma Herziening Rechtsbijstand.

Ad 6. Onderscheid 12-min en 12-plus

Bij de onderzoekers bestaat onduidelijkheid of Nederland de belangen van personen onder de twaalf jaar voldoende waarborgt, omdat Nederlandse regelingen een onderscheid maken in minderjarige slachtoffers onder en boven de twaalf jaar. De wetgever heeft de leeftijdsgrens voor een aantal handelingen of besluiten in het strafprocesrecht bepaald op twaalf jaar om het jonge slachtoffer te beschermen. Voorkomen dient te worden dat het jonge slachtoffer beslissingen neemt waarvan het de gevolgen niet kan overzien. Maatwerk is ook hier steeds het uitgangspunt. In een aantal gevallen kan met deze leeftijdsgrens flexibel worden omgegaan. Zo is het mogelijk om in afwijking van artikel 51e Wetboek van Strafvordering het spreekrecht te laten uitoefenen door minderjarigen jonger dan twaalf jaar. Ook de politie gaat bij de behandeling van minderjarige slachtoffers zoveel mogelijk van maatwerk uit, waarbij de ontwikkelingsleeftijd van de minderjarige een belangrijke rol speelt bij de beslissing om informatie aan de ouders dan wel de minderjarige te geven.

Ad 7. Toestaan van bijstand

Het onderzoek signaleert dat in Nederland bijstand door een wettelijk vertegenwoordiger of derde kan worden geweigerd. Het klopt dat volgens artikel 51c Sv bijstand kan worden geweigerd in het belang van het onderzoek of het belang van het slachtoffer. In artikel 20 van Richtlijn 2012/29/EU staat dat het slachtoffer het recht heeft zich tijdens het strafproces te laten vergezellen door zijn wettelijke vertegenwoordiger en een persoon naar keuze, *tenzij* een gemotiveerde beslissing in tegengestelde zin is genomen. De mogelijkheid om bijstand te weigeren is dus conform de geldende Richtlijn. Dit kan in sommige gevallen juist wenselijk zijn. Gedacht kan worden aan een situatie waarbij de wettelijk vertegenwoordiger (mede)verdachte is in de zaak. In geval van een weigering kan dan een andere persoon naar keuze bijstand verlenen.

Ad 8. Verkrijgen van schadevergoeding

Het onderzoeksrapport constateert dat meerdere stappen nodig zijn om een vordering tot schadevergoeding in te dienen. Voor minderjarigen kan het daarom lastig zijn de schadevergoeding daadwerkelijk te krijgen, aldus de onderzoekers. De waarheidsvinding en het evenwicht in de positie van de procesdeelnemers vereisen zorgvuldigheid. De schade moet goed worden onderbouwd en de verdachte heeft het recht zich tegen de vordering tot schadevergoeding verzetten. Slachtoffers kunnen desgewenst worden ondersteund bij indienen van een vordering. Zij kunnen kosteloos een beroep doen op SHN voor ondersteuning en gratis advies inwinnen bij het Juridisch Loket. Minderjarige slachtoffers van geweldsmisdrijven hebben daarnaast recht op kosteloze rechtsbijstand en kunnen een beroep doen op het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Via oplegging van de schadevergoedingsmaatregel wordt de benadeelde partij bovendien ontlast van inning. Het CJIB kan ook een voorschot verlenen. Voorts wordt op moment door het adviescollege «Onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten» op een meer fundamentele manier gekeken naar het stelsel van schadevergoeding en tegemoetkoming voor slachtoffers.⁴

Ad 9. Waarborgen van de privacy

Tenslotte, stelt het onderzoeksrapport dat op het gebied van privacy in de praktijk nog stappen moeten worden gezet. Privacy is een groot goed. De privacy van slachtoffers wordt door een aantal maatregelen verbeterd. Ik verwijs daarvoor naar mijn brief van 24 april 2020 waarin de aanpak op dit punt uiteen is gezet.⁵ Nagenoeg alle gerechten kunnen speciale voorzieningen inzetten ter bescherming van de privacy van (minderjarige) slachtoffers. Er is in de praktijk al veel mogelijk, maar ook hier komt het neer op maatwerk. Slachtoffers kunnen gescheiden van het publiek in een aparte wachtruimte plaatsnemen, zij kunnen in de zittingszaal worden afgeschermd en kunnen verzoeken om de strafzaak (deels) achter gesloten deuren te behandelen. Vanuit de praktijk wordt doorlopend gewerkt aan verbetering van deze processen. Voor de laatste stand van zaken verwijs ik u graag naar de voortgangsrapportage van de Raad voor de Rechtspraak.⁶ In het najaar volgt een nieuwe voortgangsrapportage.

Tot slot

Bescherming van het minderjarige slachtoffer als het gaat om de toepassing van het strafrecht is een prioriteit van het huidige kabinet. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan het verbeteren van de positie van minderjarige slachtoffers in het strafproces en een cultuur waarin slachtofferrechten een vanzelfsprekend onderdeel van het werk zijn. Een cultuurverandering kost tijd en aandacht, maar er zijn stappen gezet en resultaten bereikt.

Ook de komende tijd zal ik mij – samen met betrokken ketenpartners – met vasthoudendheid blijven inzetten voor bescherming van slachtoffers in het algemeen en die van minderjarige slachtoffers in het bijzonder. De aanbevelingen van het onderzoeksbureau neem ik daarbij ter harte.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁴ Kamerstuk 33 552, nr. 65

⁵ Kamerstuk 33 552, nr. 64

⁶ Kamerstuk 33 552, nr.58