

Vergaderjaar 2016–2017

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2017

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de versterking van de rechtspositie van slachtoffers van criminaliteit. Op 1 april jl. is de wet voor de implementatie van de EU richtlijn minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten in werking getreden, evenals het Besluit slachtoffers van strafbare feiten. Met de inwerkingtreding van de wet wordt onder andere een stevige impuls gegeven aan de informatievoorziening aan slachtoffers over hun rechten. Slachtoffers krijgen vanaf 1 april bijvoorbeeld bij het eerste contact met de politie een verklaring van rechten waarin deze rechten staan opgesomd. De wetgeving heeft gevolgen voor de (keten)partners die met slachtoffers in aanraking komen, zoals de politie, het OM, de rechtspraak en Slachtofferhulp Nederland. Deze organisaties moeten ervoor zorgen dat de nieuwe rechten van slachtoffers ook in de praktijk uitgevoerd worden, want alleen dan hebben de nieuwe rechten betekenis voor slachtoffers.

Ik heb u bij brief van 28 oktober 2016¹ geïnformeerd over wat er tot nu toe bereikt is en over wat de agenda voor het slachtofferbeleid voor de komende jaren is. Mijn prioriteit ligt de komende jaren op de praktische uitvoering van nieuw verworven slachtofferrechten, betere bescherming van (kwetsbare) slachtoffers, het eenduidig informeren van slachtoffers en herstel door erkenning van leed. Met deze brief doe ik een aantal toezeggingen voor twee van deze prioriteiten gestand, te weten de bescherming van kwetsbare slachtoffers en de praktische uitvoering van slachtofferrechten.

¹ Kamerstuk 33 552, nr. 23.

Bescherming van slachtoffers

Resultaten pilot Individuele Beoordeling

In de meerjarenagenda slachtofferbeleid heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van de pilots Individuele Beoordeling. Het individueel beoordelen van slachtoffers op kwetsbaarheid is een belangrijk onderdeel van de recent in werking getreden wet ter implementatie van de Europese Richtlijn minimumnormen slachtoffers. De Individuele Beoordeling zorgt voor een betere bescherming van slachtoffers door bij ieder slachtoffer, vanaf het moment van melden bij de politie, te kijken naar kwetsbaarheid voor herhaald slachtofferschap.

Slachtoffers zijn nu nog vaak afhankelijk van de alertheid van de individuele professional (politieagent, Officier van Justitie of medewerker van Slachtofferhulp Nederland) als het gaat om het inschatten of iemand kwetsbaar is. Ook weet de professional vaak niet welke mogelijkheden hij heeft om een kwetsbaar slachtoffer te beschermen. Politie, het OM en Slachtofferhulp Nederland (SHN) hebben daarom het afgelopen jaar in samenwerking met het Ministerie van VenJ met pilots in de regio's Arnhem en Maastricht een werkwijze voor de Individuele Beoordeling ontwikkeld. De individuele beoordeling van slachtoffers gaat de professional in de strafrechtketen helpen om de kwetsbaarheid van een slachtoffer gestructureerd te beoordelen en waar nodig gericht beschermende maatregelen te nemen. Voorbeelden hiervan zijn het afschermen van adresgegevens of oplegging van een contact- of gebiedsverbod. Politie, OM en SHN bereiden zich voor op het landelijk toepassen van verbeterde beoordeling van slachtoffers in 2018.

Met het uitvoeren van de pilots is ook een inschatting gemaakt van de personele en financiële werklast die de uitvoering van de Individuele Beoordeling met zich meebrengt. De benodigde investering voor de landelijke implementatie wordt vanuit mijn begroting gedekt. Over de benodigde middelen en de besteding ervan, zal ik uw Kamer in september informeren.

Bescherming slachtoffergegevens

Op 14 december 2015 heb ik uw Kamer een beleidsreactie² gestuurd over het WODC-onderzoek naar de privacy van slachtoffers. Naar aanleiding van dit onderzoek heb ik toegezegd u te informeren over de voortgang van de maatregelen om persoonsgegevens van slachtoffers beter te beschermen. Het afschermen van persoonsgegevens van slachtoffers wordt door alle ketenpartners belangrijk gevonden. De praktische en doeltreffende uitvoering vraagt echter tijd en investering. Conform planning is een informatieanalyse uitgevoerd waarbij precies in kaart is gebracht welke persoonsgegevens van slachtoffers in het strafproces verwerkt en gedeeld worden en waarom. In januari jl. is met de partners uit de strafrechtketen een verkenning gestart naar mogelijke oplossingsrichtingen om de persoonsgegevens van slachtoffers beter te beschermen. Ook wordt onderzocht wat de mogelijke impact van de oplossingsrichtingen zal zijn. Ik verwacht uw Kamer na het zomerreces te kunnen informeren over deze resultaten.

Bescherming persoonlijke levenssfeer van nabestaanden

Tijdens het debat op 20 januari 2016 over het onderzoek naar professor Maat (Handelingen II 2015/16, nr. 44, item 6) heb ik toegezegd de

² Kamerstuk 33 552, nr. 17.

mogelijkheden voor betere bescherming van de persoonlijke levenssfeer van nabestaanden te zullen onderzoeken, en daarbij met name de betekenis van het portretrecht in mee te nemen.

Ik heb in kaart laten brengen wat de juridische positie is van (nabestaanden van) slachtoffers op dit punt. Wanneer het foto's of andere afbeeldingen betreft (gemaakt zonder daartoe strekkende opdracht) waarop de overledene staat afgebeeld kan door de geportretteerde of na zijn overlijden door een nabestaande een beroep worden gedaan op het portretrecht (artikel 21 Auteurswet). Openbaarmaking is namelijk niet toegestaan als een *redelijk belang* van de geportretteerde, of na zijn overlijden van diens nabestaande, zich hiertegen verzet. Hier speelt de persvrijheid (als afgeleide van de vrijheid van de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting) in verhouding met eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de nabestaande een rol. Zowel het recht op privacy (waarbij ook te denken valt aan het belang van een nabestaande om een onverstoorde nagedachtenis aan de overledene te hebben) als de persvrijheid zijn wezenlijk voor de ontplooiing van het individu en de samenleving als geheel. In dit spanningsveld tussen deze twee grondrechten valt geen algemene rangorde aan te geven. Wat een redelijk belang is en of dat opweegt tegen het belang van de publicatie beslist uiteindelijk de rechter. De Raad voor de Journalistiek (RvJ) heeft een Leidraad voor zorgvuldige journalistiek vastgesteld. Uit de conclusies van de RvJ valt op te maken dat de RvJ bij de vraag hoe om te gaan met de openbaarmaking van foto's van slachtoffers rekening houdt met de belangen van nabestaanden.

Naast de juridische verkenning zijn mijn medewerkers ook nader in gesprek gegaan met nabestaanden en slachtoffers om te verkennen waar de grootste pijnpunten zitten. Uit deze gesprekken is naar voren gekomen dat slachtoffers en familie van aanslagen of rampen in veel gevallen te maken krijgen met intensieve media-aandacht. Slachtoffers en nabestaanden zijn niet voorbereid op deze intensieve media-aandacht. Het komt voor dat de slachtoffers worden geholpen door de overheid (bijvoorbeeld de gemeente die een woordvoerder ter beschikking stelt), maar ook dat slachtoffers zich onder druk gezet voelen en veelvuldig en ongewild worden benaderd. Via (sociale) media worden vervolgens foto's en informatie van het slachtoffer gepubliceerd of gedeeld. Uit deze gesprekken bleek wel dat Nederlandse media over het algemeen terughoudend zijn met het publiceren van gedetailleerde foto's van slachtoffers. Na de intensieve media-aandacht die de overlevende van de Tripoli-ramp in 2010 ten deel viel is ook de code voor de Raad voor de Journalistiek op dit punt aangepast. De ervaring na de ramp met de MH-17 is daarbij dat met de Nederlandse media over het algemeen goede afspraken kunnen worden gemaakt. Een groter probleem lijkt te zijn de privacy-schending op social media.

Op basis van de gesprekken en de juridische analyse zie ik geen directe aanleiding om nader met Nederlandse media te spreken over hun verantwoordelijkheid bij slachtoffers van rampen en/of aanslagen. Wel zie ik, in het bredere kader van een door mij ingezet traject gericht op zorg voor slachtoffers van terroristische aanslagen, aanleiding om met lokale overheden en betrokken slachtofferhulporganisaties nader in gesprek te gaan over hun rol bij de hulpverlening aan slachtoffers. Daarbij zal ik mij met name richten op het tegemoet komen aan de behoefte bij slachtoffers aan «eerste hulp bij media». Over de uitkomsten van dat traject zal ik u na de zomer berichten.

Tijdens het AO strafrechtelijke onderwerpen van 17 november 2016 (Kamerstuk 29 279, nr. 358), heb ik uw Kamer toegezegd in gesprek te gaan met Defence for Children (DfC) over het versterken van de positie van minderjarige slachtoffers. Op 13 december 2016 spraken ambtenaren van mijn departement met vertegenwoordigers van DfC. Onderwerp van gesprek was een aantal knelpunten in het strafproces voor minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven: het kindgerichter maken van informatieve gesprekken, het treffen van maatregelen voor verhoor van minderjarigen en de privacy van minderjarige slachtoffers ter zitting. DfC is geïnformeerd over de verbeteringen van de positie van deze kwetsbare slachtoffers die mijn ministerie op dit moment samen met ketenpartners probeert te bereiken. Bij alle ketenpartners wordt voortdurend aandacht gevraagd voor deze slachtoffers. Dit heeft onder andere geleid tot belangrijke aanpassingen in de aanwijzingen van het OM, zoals bijvoorbeeld het bij voorkeur maar één keer horen van minderjarige slachtoffers van zedendelicten. Ook de implementatie van de Europese richtlijn voor minimumnormen slachtoffers neemt in de loop van de tijd een aantal knelpunten weg. Een aantal normen die in het belang zijn van minderjarigen, is vastgelegd in het Besluit slachtoffers van strafbare feiten. Een belangrijke verbetering wordt bereikt als de landelijke uitrol van de hierboven genoemde Individuele Beoordeling is voltooid. Vanaf het moment van melding bij de politie zullen ook voor deze groep slachtoffers, structureel de juiste beschermingsmaatregelen getroffen kunnen worden.

Bescherming slachtoffers in het gerechtsgebouw

In maart 2016 heeft uw Kamer mij met de motie Van Oosten c.s.³ opgeroepen om te bewerkstelligen dat slachtoffers gebruik kunnen maken van aparte wachtkamers en dat zij worden begeleid van en naar de zittingszaal om onnodig contact met de verdachte te voorkomen. Uit overleg met de Raad voor de Rechtspraak is gebleken dat bij elk gerecht de mogelijkheid bestaat om slachtoffers in een aparte ruimte op te vangen. Op mijn verzoek heeft de Raad bij de gerechten nogmaals aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de wachtruimten en voor het bevorderen van het gebruik van deze ruimten.

De praktische uitvoering van slachtofferrechten

Spreekrecht bij tbs-verlengingszittingen en het beter informeren van slachtoffers en nabestaanden over deze zittingen

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Uitbreiding spreekrecht heeft uw Kamer de motie Kooiman ⁴aangenomen die de regering verzoekt onderzoek te doen naar de mogelijkheden om het spreekrecht uit te breiden naar tbs-verlengingszittingen en naar de mogelijkheden om slachtoffers en nabestaanden beter te betrekken bij en te informeren over deze zittingen.

Voor de uitvoering van deze motie zijn focusgroepen en een expertmeeting georganiseerd met slachtoffers en nabestaanden. Ook professionals uit de strafrechtketen waren hierbij aanwezig. Op basis van deze bijeenkomsten concludeer ik dat de positie van slachtoffers en nabestaanden bij de tbs-verlengingszitting kan en moet worden versterkt.

³ Kamerstuk 33 552, nr. 19.

⁴ Kamerstuk 34 082, nr. 12.

De belangrijkste uitkomst is dat slachtoffers en nabestaanden beter geïnformeerd willen worden over het verloop van de behandeling en de verlengingszittingen.

Daarom neem ik de volgende maatregelen:

- Het OM zal de algemene informatievoorziening aan slachtoffers en nabestaanden verbeteren: over de tbs-verlengingszitting en wat deze inhoudt;
- Het OM zal alle slachtoffers en nabestaanden, die hebben aangegeven dit te wensen, voorafgaand aan de zitting informeren over wanneer de zitting plaatsvindt en wat de positie van een slachtoffer of nabestaande dan is;
- Het OM zal voorafgaand aan de zitting de behoeften en wensen van slachtoffers en nabestaanden inventariseren voor eventuele voorwaarden bij de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. De officier van justitie kan deze meenemen in zijn vordering;
- Slachtoffers en nabestaanden die dat wensen zullen, waar mogelijk, beter worden geïnformeerd over de tbs-behandeling. De tbs-klinieken hebben daarvoor een richtlijn opgesteld die dit jaar zal worden geïmplementeerd.

Uit de bijeenkomsten met slachtoffers en nabestaanden bleek ook dat de behoefte om tijdens de verlengingszitting te spreken over wat de dader hen heeft aangedaan verschilt en vooral aanwezig is bij de slachtoffers en nabestaanden die geen gebruik hebben kunnen maken van het spreekrecht tijdens de strafzitting omdat die mogelijkheid toen nog beperkt was of ontbrak. Sinds de invoering van het spreekrecht bestaat de mogelijkheid voor slachtoffers en nabestaanden om zich tijdens de strafzitting te uiten over de impact die het delict op hen heeft gehad en sinds 1 juli 2016 ook over hun wensen met betrekking tot de straf. Deze informatie kan de rechter meenemen bij het opleggen van een sanctie. Ik verwacht dat door het spreekrecht bij de strafzitting de behoefte aan spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting in de toekomst verder zal afnemen. Daarbij komt dat de rechter bij de tbs-verlengingszitting de impact op het slachtoffer niet kan meewegen. De rechter oordeelt over de noodzaak tot voortzetting van de tbs-behandeling op basis van de aanwezige stoornis, het daaruit voortvloeiende recidiverisico en het verloop van de behandeling. Invoering van spreekrecht bij de tbs-verlengingszitting zou ten onrechte de indruk kunnen wekken dat hetgeen door het slachtoffer of de nabestaande wordt ingebracht, ook bij het rechtelijke oordeel wordt betrokken. De rechter kan de belangen van slachtoffers en nabestaanden wél meewegen in de eventuele voorwaarden die worden opgelegd bij de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging. Daarom zorg ik er met bovenstaande maatregelen voor dat alle slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid krijgen om hun behoeften en wensen voor bijzondere voorwaarden (bijtijds) kenbaar te maken.

Ik verwacht dat ik met voornoemde verbetermaatregelen tegemoet kom aan (een groot deel van) de behoeften van slachtoffers en nabestaanden. De maatregelen worden dit jaar geïmplementeerd, in overleg met slachtoffers en nabestaanden. Het OM heeft de implementatie en de kosten uitgewerkt in een impact-analyse. De kosten kunnen worden gedekt uit de middelen die in mijn meerjarenagenda slachtofferbeleid⁵ voor het OM zijn gereserveerd voor het informeren van slachtoffers. Ik zal de voortgang en het effect van deze maatregelen nauwgezet monitoren waarbij ik de ervaringen van slachtoffers en nabestaanden meeneem.

⁵ Kamerstuk 33 552, nr. 23.

Uitbreiding doelgroep voor slachtofferrechten

Eind 2016 heb ik uw Kamer geïnformeerd dat ik stieffamilie als nabestaande toegang wil verlenen tot het spreekrecht⁶. Daarnaast heb ik toegezegd te verkennen wat de mogelijkheden zijn om de overige slachtofferrechten toe te kennen aan eenieder die aan kan tonen in nauwe relatie te staan tot het directe slachtoffer, ook als het niet-bloedverwanten betreft. Bij overige slachtofferrechten valt te denken aan recht op bescherming, recht op een goede behandeling en recht op hulp en advies.

Uit de praktijk is gebleken dat er behoefte was aan duidelijke regelgeving van de wetgever wat betreft het spreekrecht. De rechter dient op grond van de wet te beoordelen wie spreekrecht toegekend krijgt. Dat stieffamilieleden als nabestaanden geen spreekrecht hebben, leidde tot schrijnende situaties waarin mensen die nauw betrokken zijn bij het slachtoffer, niet mochten spreken. Onder stieffamilie versta ik in dit verband kinderen en ouders in samengestelde gezinnen die geen bloedverwant zijn van het slachtoffer.

Omdat signalen over de praktische uitvoering van belang zijn voor het aanpassen van regelgeving, heb ik ervoor gekozen om de kring van gerechtigden uit te breiden zodat stieffamilieleden als nabestaanden toegang krijgen tot het spreekrecht. Dit vergt een wijziging van het Wetboek van Strafvordering die zal worden opgenomen in het traject Modernisering Strafvordering.

De afgelopen jaren zijn de slachtofferrechten steeds verder uitgebreid. Uit verkennende gesprekken met partners is gebleken dat bij rechten als onder andere het recht op bescherming en het recht op hulp en advies, zich in de dagelijkse praktijk geen problemen voordoen. Stieffamilieleden en andere niet-bloedverwanten krijgen ook de nodige bescherming en hulp aangeboden. Omdat ik van de uitvoering geen signalen over praktische knelpunten heb ontvangen wil ik nu niet inzetten op een verdere formele uitbreiding van de kring van gerechtigden.

Uiteraard blijf ik wel open staan voor signalen uit de praktijk. Momenteel wordt een onderzoek opgestart naar eventuele verschillen in de toepassing van slachtofferrechten in de praktijk. Als uit dit onderzoek blijkt dat er knelpunten worden ervaren met betrekking tot de kring van gerechtigden voor slachtofferrechten, zal ik hier consequenties aan verbinden. Over de resultaten van dit onderzoek kan ik u in het voorjaar van 2018 informeren.

Op 20 april 2017 heeft uw Kamer mij met de motie van de leden Groothuizen en Van Nispen⁷ opgeroepen om te bewerkstelligen dat stiefouders en/of stiefkinderen van een slachtoffer dezelfde bedragen ter vergoeding van affectieschade krijgen als biologische verwanten, indien sprake is van een relatie in gezinsverband met een duurzaam karakter. In het najaar van 2017 zal ik u over de uitvoering van deze motie berichten.

Verschijningsplicht van verdachte op zitting

Tijdens het Algemeen Overleg Slachtofferbeleid met uw Kamer op 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 552, nr. 20) heb ik toegezegd u te informeren over de wijze waarop het OM in de slachtoffergesprekken aandacht heeft voor de wens van het slachtoffer tot verschijning van de verdachte op zitting. Het OM geeft aan dat elk gesprek met een slachtoffer maatwerk is. De mogelijkheid van een vordering tot bevel tot medebrenging van de

⁶ Kamerstuk 34 236, nr. 24.

⁷ Kamerstuk 34 257, nr. 10

verdachte is nogmaals met de officieren van justitie besproken. Tot op heden zijn de ervaringen echter dusdanig dat het slachtoffer eerder opziet tegen de verschijning van de verdachte dan dat een slachtoffer behoefte heeft aan een verplichte verschijning. Mocht een slachtoffer echter wensen dat de verdachte verschijnt, dan kan de officier dit bij de rechter vorderen op basis van artikel 278, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering. Als de rechter een bevel tot medebrenging geeft, is de verdachte verplicht aanwezig te zijn bij de zitting.

Informatievoorziening aan slachtoffers van terrorisme

Ik heb uw Kamer op 17 maart 2016 tijdens het debat ter bespreking van de implementatie van de EU-richtlijn minimumnormen slachtoffers (Handelingen II 2015/16, nr. 66, item 5), toegezegd om met mijn collega van Buitenlandse Zaken in gesprek te gaan om ervoor te zorgen dat ambassades binnen de lidstaten op de hoogte zijn van de rechten van Nederlandse slachtoffers in het buitenland. Mede in het licht van deze toezegging en gelet op de recente aanslagen in Europa is door mijn ministerie in samenwerking met het Centrum voor Onderzoek en Technisch advies, een instituut voor veiligheids- en crisismanagement, een traject opgezet waarbij in kaart wordt gebracht wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van iedere organisatie bij de hulpverlening aan slachtoffers van terroristische aanslagen in Nederland en in het buitenland. Daarbij is ook nadrukkelijk de consulaire afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken. Als gevolg van dit traject is een netwerk tot stand gekomen van organisaties die elkaar nu beter weten te vinden. Zo is de hulpverlening op een hoger plan gebracht: dit heeft zich bij de recente aanslagen in Londen en Zweden reeds uitbetaald. De partners die als experts zijn betrokken bij de verkenning van het COT konden, na de recente aanslag in Londen bijvoorbeeld, informatie met elkaar delen over de juiste aanspreekpunten van slachtofferhulp in het Verenigd Koninkrijk. Ook kon snel gecommuniceerd worden over eventuele Nederlandse slachtoffers en getuigen. Zij waren daardoor beter in beeld bij de hulpverlening en konden daardoor bij terugkomst ook van een goed hulpaanbod worden voorzien.

Het traject mondt op korte termijn uit in een verkenning die door betrokken organisaties gebruikt kan worden om binnen de eigen organisatie medewerkers te informeren over de rollen en verantwoordelijkheden van de eigen en andere organisaties bij de hulpverlening aan slachtoffers van terrorisme.

Notificatieplicht bij tappen

Tijdens het AO slachtofferbeleid van 3 maart 2016 heb ik uw Kamer toegezegd om de notificatieplicht bij tappen mee te nemen in de informatieanalyse privacy die ik heb laten uitvoeren. Voor de informatieanalyse is onder andere gesproken met het OM. Daarbij heeft het OM aangegeven dat het slachtoffer indien mogelijk wordt geïnformeerd over het feit dat zijn of haar telefoon is of wordt getapt. Opsporingsbelangen kunnen echter dit informeren in de weg staan, het blijft een afweging die per zaak en per moment gemaakt moet worden.

De versterking van de positie van slachtoffers zal de komende jaren met name afhankelijk zijn van de goede uitvoering van de recent ingevoerde rechten. Actuele ontwikkelingen zoals de gevolgen van aanslagen voor slachtoffers maken echter ook dat steeds nagedacht zal moeten blijven worden over nieuwe uitdagingen voor het slachtofferbeleid. Het

versterken van de positie van slachtoffers is een centrale verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en haar partners geworden die blijvend aandacht krijgt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok