

Vergaderjaar 2017–2018

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2018

Hierbij kom ik, mede namens de Minister van Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, tegemoet aan het verzoek van uw Kamer om te reageren op het bericht dat slachtoffers van zedendelicten en mensenhandel amper aangifte doen¹.

Seksuele uitbuiting en seksueel misbruik zijn zeer ernstige misdrijven met vaak traumatische gevolgen voor het slachtoffer. In de Meerjarenagenda Slachtofferbeleid 2018–2021² wordt om die reden ook extra aandacht besteed aan de groep slachtoffers van seksueel geweld.

De overheid zet al geruime tijd in op het wegnemen van onnodige drempels bij het doen van aangifte of het melden van seksuele uitbuiting en heeft aanzienlijk geïnvesteerd in een laagdrempelige toegang tot het recht en de zorg voor slachtoffers van seksueel misbruik en seksueel geweld. Er zijn diverse aanwijzingen dat voor het doen van aangifte of het melden van mensenhandel en zedendelicten diverse en uiteenlopende persoonlijke overwegingen van het slachtoffer een rol spelen. Zedenzaken doen zich vaak voor in de directe (familie)kring. Dat maakt de stap naar de politie niet eenvoudiger. Politie zal zich tot het uiterste inspannen om die drempel zo laag mogelijk te laten zijn, maar het melden bij politie blijft uiteindelijk een persoonlijke afweging van het slachtoffer.

Het kabinet zal uw Kamer na de zomer een plan van aanpak mensenhandel sturen waarin de ambities uit het regeerakkoord nader worden uitgewerkt, zoals aangekondigd in de brief van 25 mei jl. Hierin zal naast maatregelen om het melden en doen van aangifte te stimuleren, ook aandacht zijn voor het verbeteren van de signalering en ondersteuning van slachtoffers. Dit is van belang om slachtoffers uit een uitbuitingssituatie te kunnen halen, ook als zij besluiten om geen aangifte te doen of niet te melden.

¹ De Telegraaf, vrijdag 8 juni 2018; Handelingen II 2017/18, nr. 92, Regeling van Werkzaamheden

² Kamerstuk 33 552, nr. 43.

Vooruitlopend op het plan van aanpak geef ik u hieronder een overzicht van de initiatieven die op dit moment het meest relevant zijn voor de aangifte- c.q. meldingsbereidheid en bejegening van slachtoffers van seksuele uitbuiting en zedenmisdrijven.

Er zijn over het bericht uit de Telegraaf nog twee sets Kamervragen gesteld. Ik zal deze binnen de daarvoor gestelde termijn beantwoorden.

1. Aangiftebereidheid, bejegening en plan van aanpak mensenhandel

Op 11 juni jl. heeft een van de partijen die betrokken is bij de ontwikkeling van een integraal plan van aanpak van mensenhandel, het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM), een rapport uitgebracht over de aangiftebereidheid van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting. Dit rapport is gevoegd als bijlage bij deze brief³. Het rapport constateert dat de verplichtingen uit de Europese richtlijnen mensenhandel en zeden grotendeels worden gewaarborgd⁴, maar dat er ruimte is voor verbetering, met name om de aangiftebereidheid van minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting te vergroten. Het rapport geeft aan dat slachtoffers van seksuele uitbuiting verschillende drempels ervaren en kunnen ervaren binnen en buiten de strafrechtsketen die van invloed kunnen zijn op hun aangiftebereidheid. De belangrijkste zijn a) het niet (h)erkennen door slachtoffer en omgeving dat er sprake is van strafbare seksuele uitbuiting b) angst en door slachtoffer beleefde opties om de angst te verlagen; c) bejegening door professionals in de strafrechtsketen; en d) doorlooptijden in de strafrechtsketen.

Het kabinet zal de inhoud van het rapport betrekken in de voorbereidingen van het integrale plan van aanpak van mensenhandel. Bovendien zal ik het rapport dat reeds in het bezit is van de politie en het openbaar ministerie ter kennisneming verstrekken aan de Raad voor de Rechtspraak in verband met de daarin opgenomen bevindingen over het verhoor bij de rechter-commissaris.

Pilot aangiftebereidheid minderjarige slachtoffers van mensenhandel

Naar aanleiding van de aanbevelingen van dit rapport gaat de politie starten met een pilot met als doel minderjarige slachtoffers van mensenhandel te stimuleren aangifte te doen. Het gaat daarbij in de kern om het verkrijgen van inzicht in de overwegingen van het slachtoffer om aangifte te doen en de beïnvloedingsmogelijkheden daarop. Politie zet erop in dat slachtoffers van seksuele uitbuiting zoveel mogelijk aangifte doen of melden, want het is van groot belang dat mensenhandelaren niet vrijuit gaan. In de pilot zal beproefd worden hoe verschillende slachtoffers op maat bejegend kunnen worden. Een van de mogelijkheden die de politie met het CKM gaat onderzoeken is de inzet van een forensisch psycholoog in het aangifteproces. Verder is het voornemen te experimenteren met verschillende nieuwe vormen van communicatie naar slachtoffers mensenhandel, zodat meer slachtoffers zich sneller bewust zullen zijn van hun slachtofferschap en zullen melden.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, Richtlijn 2012/29/EU inzake de vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

Training eerstelijns politiemedewerkers

Dit jaar wordt gestart met de training van alle eerstelijns politiemedewerkers in het herkennen van signalen van mensenhandel. Als slachtoffers van mensenhandel sneller worden herkend, kunnen zij worden doorgeleid naar de gecertificeerde mensenhandel rechercheurs binnen de Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel van de politie, die specifiek getraind zijn in het horen van mensenhandel slachtoffers.

2. Aangiftebereidheid, bejegening en slachtoffers van zedendelicten

Er zijn een aantal initiatieven in gang gezet waarmee wordt beoogd de toegang tot recht en zorg van slachtoffers van zedendelicten te verbeteren. Deze initiatieven binnen het zedendomein, die deels onderdeel uitmaken van de meerjarenagenda slachtofferbeleid die valt onder de Minister van Rechtsbescherming, kunnen naar verwachting ook een positief effect hebben op de bejegening van slachtoffers en de aangiftebereidheid van seksuele uitbuiting.

In 2017 is in opdracht van het WODC een verkenning verschenen naar de overwegingen van slachtoffers van zedenmisdriven voor contact met politie en/of hulpverlening. Uit dit onderzoek komt naar voren dat elk slachtoffer zijn eigen verhaal heeft. Kort gezegd zijn de aard en context van het delict, de relatie met de dader (is hij een bekende van het slachtoffer of niet) en diverse factoren bij het slachtoffer van belang, zoals ondersteuning vanuit de omgeving van het slachtoffer. Ook de inschatting van de bewijsbaarheid en de belasting van een strafzaak spelen een rol. Mijn ambtsvoorganger heeft dit onderzoek voorzien van een beleidsreactie naar Uw Kamer gestuurd. Uit deze beleidsreactie vloeien een aantal van de onderstaande maatregelen voort.

Zedenslachtoffers als aandachtspunt in de meerjarenagenda slachtofferbeleid

De acties van mijn departement zijn in hoofdzaak gericht op het verbeteren van de toegang voor slachtoffers van seksueel geweld tot de overheid. In de meerjarenagenda slachtofferbeleid zijn daartoe een aantal acties opgenomen, waaronder de structurele borging van de Centra Seksueel Geweld.

De CSG's zijn met ingang van dit jaar een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Conform de meerjarenagenda slachtofferbeleid is de Minister van Rechtsbescherming in overleg met de VNG, de Minister van VWS en de CSG's om de structurele financiële borging van de landelijke taken van de centra te borgen. Over de landelijke taken zijn recent duurzame afspraken gemaakt waarmee structurele borging van die landelijke taken is verzekerd. Ook over de financiering van de 16 centra door de centrumgemeenten worden dit jaar nadere afspraken gemaakt.

Eveneens in de meerjarenagenda slachtofferbeleid is opgenomen de actie in het kader waarvan in overleg met de CSG's, de politie, het openbaar ministerie en de gemeenten door mijn ministerie een motiveringscampagne zal worden opgezet waarmee beoogd wordt de meldingsbereidheid van slachtoffers van seksueel geweld te verhogen. Naar verwachting zal deze campagne eind 2018/begin 2019 van start gaan. Daarnaast is het openbaar ministerie, gefaciliteerd door mijn departement, een traject gestart om de doorlooptijden van het strafproces van zedenzaken te bekorten. De resultaten van dit traject worden begin 2019 verwacht. Met betrekking tot het aantal septs bij verkrachting zaken (een specifieke vraag van het lid Buitenweg (GroenLinks) gedaan tijdens het wetgevingsoverleg van 13 juni jl.) kan ik u melden dat in de periode 2015–2018 niet

80% maar gemiddeld 54% van de zaken is geseponeerd. In het merendeel van de gevallen (75%) is het gebrek aan bewijs daarvoor de aanleiding.

Conform de planning in de meerjarenagenda slachtofferbeleid beoordeelt de politie vanaf 1 juni jl. ieder slachtoffer dat zich meldt op het politiebureau op «kwetsbaarheid» voor secundaire en herhaalde victimisatie, voor intimidatie en vergelding. Dit zodat de specifieke beschermingsbehoeften van het slachtoffer beter onderkend worden en de politie en het OM kunnen bepalen of en in welke mate het slachtoffer tijdens de strafprocedure van bijzondere maatregelen gebruik moet kunnen maken. Deze bijzondere maatregelen zien onder andere op de bejegening van slachtoffers tijdens het voorbereidend onderzoek en het onderzoek ter terechtzitting, daarnaast kunnen andere beschikbare maatregelen worden ingezet zoals domicilie kiezen bij aangifte of het opleggen van een contact- of gebiedsverbod.

Overige onderzoeken en initiatieven

Op het terrein van seksueel misbruik tegen kinderen wordt op dit moment door Bureau Beke onderzoek verricht naar de wijze waarop kindvriendelijk horen bij de politie momenteel is ingericht (verwacht zomer 2018). Ook met de uitkomsten van dit onderzoek in de hand zal gekeken worden hoe de positie van minderjarige slachtoffers van seksueel misbruik verbeterd kan worden, met name met het oog op het voorkomen van secundaire victimisatie.

Mede ter uitvoering van mijn toezegging in de brief over ongewenst seksueel gedrag, seksuele intimidatie en seksueel geweld van 24 november 2017⁵ om te kijken naar wenselijke en mogelijke verbetering in het proces rond zeden voert de Inspectie Justitie en Veiligheid op dit moment een landelijk onderzoek uit onder alle zedenteams bij de politie, waarbij wordt gelet op de bejegening van het slachtoffer door de politie. Daarbij wordt ook gekeken naar eventuele belemmeringen die slachtoffers van zedendelicten ervaren bij het doen van aangifte en of er bestaande best practices zijn. De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik eind dit jaar.

In navolging van de in 2016 gewijzigde Aanwijzing zeden van het openbaar ministerie, zijn vorig jaar ook de instructies van het openbaar ministerie en de politie aangepast. Hierin zijn handvatten opgenomen voor het voeren van het informatief gesprek, dat altijd voorafgaand aan het doen van aangifte door het slachtoffer plaatsvindt. Als het slachtoffer vervolgens geen aangifte doet, kijkt het openbaar ministerie altijd of er aanleiding is om desondanks ambtshalve over te gaan tot vervolging.

Ook op het terrein van de communicatie met het slachtoffer van seksueel geweld door de politie wordt actie ondernomen, dit mede ter uitvoering van een toezegging aan het lid Buitenweg, gedaan tijdens het Algemeen Overleg over slachtofferbeleid op 16 november 2017 (Kamerstuk 33 552, nr. 42). De politie is gestart met het herzien van de teksten op de website die over seksueel misbruik gaan. Zij betreft hiervoor een communicatiebureau om de teksten voor iedereen informatief, uitnodigend en toegankelijk te maken. Daarnaast wordt ook gesproken met het OM, Slachtofferhulp Nederland en de CSG's, zodat de communicatie aan zedenslachtoffers via de verschillende kanalen op elkaar is afgestemd. Dit proces wordt serieus aangepakt en duurt naar verwachting nog tot in de zomer.

⁵ Kamerstuk 34 843, nr. 1.

Ook is de opleiding van zedenrechercheurs vernieuwd en maakt het programma zeden een ronde langs de politie-eenheden om opnieuw het belang van maatwerk in de bejegening en het al dan niet aanbieden van bedenktijd voor het doen van aangifte onder de aandacht te brengen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus