

Vergaderjaar 2019–2020

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2020

Slachtoffer worden van criminaliteit kan een grote impact hebben op mensen. Die impact kan des te groter zijn als je het gevoel hebt dat je slachtoffer bent geworden vanwege je geaardheid of je geloof. Er is nog weinig bekend over de specifieke behoeften van Nederlandse slachtoffers van deze delicten. Slachtoffers van hate crime (hierna: haatcriminaliteit)¹ worden door de EU Slachtofferrichtlijn² wel specifiek genoemd als (vermoedelijk) kwetsbare slachtoffers die behoefte hebben aan en recht hebben op aanvullende beschermingsmaatregelen tijdens het strafproces.

Ik heb daarom het WODC gevraagd onderzoek te doen naar de behoeften van slachtoffers van haatcriminaliteit in het kader van het strafproces en slachtofferhulp. Met deze brief bied ik, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, uw Kamer het WODC-onderzoeksrapport «Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp»³ en mijn beleidsreactie aan. De motie van het lid Bergkamp c.a. (Kamerstuk 30 420, nr. 324) verzocht de regering om een onderzoek uit te voeren naar ervaringen in het buitenland met de inzet van gespecialiseerde rechercheurs bij discriminatie en hierbij ook in gesprek te gaan met belangenorganisaties, politie en het Openbaar Ministerie (OM). Met dit onderzoek en deze beleidsreactie doe ik ook deze motie gestand.

¹ Het begrip hate crime of haatcriminaliteit is door de Nederlandse wetgever niet gedefinieerd en wordt als zodanig niet gebruikt. In dit onderzoek wordt met het begrip hate crime gerefereerd aan commune delicten met een discriminatie-aspect («Codisfeiten»).

² Richtlijn 2012/29/EU van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Kern onderzoeksbevindingen

Uit het rapport komt naar voren dat slachtoffers van haatcriminaliteit vaker en langer last lijken te hebben van depressieve gevoelens, woede, angst en stress als gevolg van het delict in vergelijking met «reguliere» slachtoffers. Tevens komt het beeld naar voren dat – net als blijkt uit buitenlandse slachtofferstudies – ook in Nederland slachtoffers van deze delicten gemiddeld minder tevreden zijn over hun ervaringen met het strafrechtstelsel dan slachtoffers van andere delicten en dat ook het risico op secundaire victimisatie voor deze slachtoffergroep groter is. Vanwege het beperkte aantal interviews (21) zijn de resultaten van dit gedeelte van het onderzoek slechts exploratief.⁴

Uit een rechtsvergelijkende studie blijkt dat er vrijwel geen Europese landen zijn die exclusieve rechten of voorzieningen voor slachtoffers van haatcriminaliteit hebben ontwikkeld. Voorzieningen als gespecialiseerde agenten, geprivilegieerde informatierechten of *reporting centers* worden slechts in een zeer beperkt aantal lidstaten aangeboden en stuiten daar volgens de onderzoekers vaak op praktische belemmeringen.⁵

Wanneer de onderzoekers het samenstel van rechten in Nederland – de algemene slachtofferrechten, de bijzondere voorzieningen voor slachtoffers van deze delicten en de Individuele Beoordeling-beschermingsmaatregelen – overzien, bestaat bij hen de indruk dat reeds voor een belangrijk deel in de speciale behoeften van haatcriminaliteit wordt voorzien, mits in de praktijk correct toegepast.⁶ Om beter aan te sluiten bij de behoeften van slachtoffers, zou volgens de onderzoekers nog meer aandacht kunnen worden besteed aan:

- a. training van reguliere politieambtenaren (zodat het slachtoffer empathisch en sensitief bejegend wordt en het discriminatieaspect voldoende wordt herkend en erkend);
- b. verwachtingsmanagement bij slachtoffers;
- c. hulp bij het begrijpen van het juridische jargon;
- d. het standaard opnemen van een aangifte (geen melding). Bij de aangifte zou de perceptie van het slachtoffer of er een discriminatieaspect is leidend moeten zijn.
- e. verduidelijken van de termen «hetero- en homoseksuele gerichtheid» en «geslacht» in artikel 137c e.v. Sr;
- f. helderheid scheppen ten aanzien van de vraag naar welke hulpinstantie de politie melders en aangevers van haatcriminaliteit dient door te verwijzen. Vanwege het versnipperde hulpaanbod en de beperkte veronderstelde (gespecialiseerde) capaciteit bij de politie lijkt het volgens de onderzoekers prudent om zowel melders als aangevers in beginsel door te verwijzen naar Slachtofferhulp Nederland. Deze instantie kan op zijn beurt weer doorverwijzen naar meer specialistische organisaties.

Na een passage over hoe in algemene zin in het slachtofferbeleid aandacht wordt besteed aan kwetsbare slachtoffers, zal ik per aanbeveling ingaan op hoe deze worden opgepakt.

⁴ Dit betreft interviews met zowel organisaties die de belangen behartigen van een specifieke gemeenschap die bovengemiddeld vaak te maken heeft met haatcriminaliteit (bijvoorbeeld COC of Transgender Netwerk Nederland) als de politie, het OM en algemene slachtofferhulporganisaties, zoals Slachtofferhulp Nederland.

⁵ Reporting centers zijn speciale plaatsen buiten het politiebureau waar slachtoffers van haatcriminaliteit aangifte kunnen doen, zoals de kantine van een sport- of buurtcentrum.

⁶ De politie inventariseert structureel bij het eerste persoonlijke contact de beschermingsbehoefte van slachtoffers (de Individuele Beoordeling).

Beleidsreactie algemeen

Het WODC-onderzoek is het eerste Nederlandse beleidsonderzoek dat zich specifiek richt op de behoeften van slachtoffers van haatcriminaliteit ten aanzien van het strafproces en slachtofferhulp. Het onderzoek heeft mij ervan doordrongen dat het discriminatieaspect bij een delict mede van invloed is op de ernst en de duur van de psychosociale gevolgen van dat delict voor het slachtoffer. Ik vind het van groot belang dat slachtoffers gedurende het strafproces op correcte wijze worden bejegend, dat noodzakelijke beschermingsmaatregelen worden getroffen en dat er adequate slachtofferhulp beschikbaar is.

Het is positief dat de onderzoekers vaststellen dat het samenstel van de huidige rechten in Nederland lijkt te voorzien in de speciale behoeften van slachtoffers van haatcriminaliteit. Ik deel het uitgangspunt van de onderzoekers dat de bestaande maatregelen in de praktijk correct dienen te worden toegepast. Een goede uitvoering van de rechten en een goede bejegening van slachtoffers in de praktijk maken dan ook een belangrijk onderdeel uit van mijn Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018–2021.⁷ Ik ondersteun verschillende activiteiten van de ketenpartners die bijdragen aan het vergroten van het bewustzijn rond slachtofferschap en het verbeteren van het uitvoeren van slachtofferrechten. Zo heb ik het OM van extra financiën voorzien zodat ruim 40 fte slachtoffercoördinatoren kunnen worden ingezet. Het OM is momenteel bezig deze mensen te werven en de eerste coördinatoren zijn inmiddels aangenomen. Slachtoffers van impactvolle zaken (waaronder delicten met een discriminatieaspect) kunnen hierdoor begeleiding krijgen om hun wensen tijdens het strafproces beter kenbaar te maken. Zij worden daarnaast persoonlijk geïnformeerd over hun rechten en hun zaak.

De Individuele Beoordeling (IB) kan bijdragen aan de herkenning van het discriminatieaspect en daarmee het inzetten van maatwerk ten aanzien van bepaalde beschermingsmaatregelen. Slachtoffers van «vooroordelen of discriminatie» worden met de IB geïdentificeerd als slachtoffers die waarschijnlijk gebaat zijn bij bijzondere beschermingsmaatregelen. Samen met alle betrokken partners wil ik goed en gestructureerd zicht houden op de uitvoering van slachtofferrechten en knelpunten die zich in de praktijk voordoen. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de taakuitvoering van de slachtofferrechten. Op basis van haar oriëntatie op slachtofferzorg is de Inspectie eind vorig jaar gestart met de voorbereiding op het thematisch onderzoek naar de uitvoering van de IB. Hierin onderzoekt de Inspectie de mate waarin bij de uitvoering van de IB de wet- en regelgeving voor deze en andere slachtofferrechten wordt gevolgd. De Inspectie verwacht het thematisch onderzoek medio 2020 af te ronden.

Ook binnen Europa is er in toenemende mate aandacht voor slachtoffers van haatcriminaliteit. Sinds 2016 kent de EU een «High Level Group on combating racism, xenophobia and other forms of intolerance», waarin experts uit de lidstaten kennis en praktijkervaringen uitwisselen en bespreken hoe haatdelicten beter kunnen worden voorkomen en bestreden. Nederland vervult hierin een actieve rol. Onlangs is hierin besloten om een aparte subgroep in te richten die zich gaat buigen over de positie en behoeften van slachtoffers.

⁷ Kamerstuk 33 552, nr. 43.

Reactie per aanbeveling

De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen om beter tegemoet te komen aan de behoeften van slachtoffers van haatcriminaliteit. Hieronder zal ik ingaan op de aanbevelingen van de onderzoekers. Bij aanbeveling a t/m d betreft dit maatregelen die al in gang zijn gezet. In reactie op aanbeveling e en f kondig ik nieuwe maatregelen aan.

Aanbevelingen a en b. «Training van reguliere politieambtenaren en verwachtingsmanagement bij slachtoffers»

De onderzoekers geven aan dat training voor politieambtenaren nodig is met oog op de juiste bejegening van deze slachtoffers en het herkennen van het discriminatieaspect. Ook moet voorkomen worden dat verkeerde verwachtingen worden gewekt bij het slachtoffer, wat samen kan hangen met de mogelijke niet-bewijsbaarheid van het discriminatieaspect.

De motie van het lid Bergkamp c.a. (Kamerstuk 30 420, nr. 324) verzocht de regering te kijken naar de inzet van gespecialiseerde rechercheurs bij discriminatie. Met het onderhavige onderzoek is uitvoering gegeven aan deze motie. Uit het onderzoek komt naar voren dat buitenlandse respondenten en ook enkele geïnterviewde Nederlandse belangenorganisaties gespecialiseerde agenten zien als een best practice. De onderzoekers geven echter aan dat voorzieningen zoals de inzet van gespecialiseerde agenten in het buitenland vaak op praktische belemmeringen stuiten. Volgens de onderzoekers is er veel te zeggen voor de Nederlandse manier van werken. Immers, alle agenten zouden alert moeten zijn op discriminatie-aspecten en alle agenten zouden in staat moeten zijn voldoende empathisch, respectvol en kundig te reageren. Hiervoor is nodig dat specialistische kennis en vaardigheden bij alle medewerkers voldoende is geborgd door middel van verplichte training voor alle (frontoffice) agenten.

Alle medewerkers van de basisteams die bij het opnemen van een aangifte in beeld zijn, krijgen een training op slachtofferrechten.⁸ In deze training is aandacht voor het kunnen verplaatsen in het slachtoffer en het geven van een goede toelichting op het doen van aangifte. Hierbij is juist ook aandacht voor verwachtingsmanagement: wat een slachtoffer kan verwachten van het gehele proces qua duur en resultaten. Daarnaast worden specifieke trainingen bij de Politieacademie over discriminatie aangeboden. In deze trainingen is aandacht voor het sensitief en empathisch bejegenen van slachtoffers en het herkennen en erkennen van discriminatieaspect. In het Basis Politieonderwijs is het thema discriminatie in zijn algemeenheid onderdeel van de basisopleiding (art. 1 van de Grondwet vormt de grondslag voor de taakuitvoering van de politie).

De nodige specialistische kennis wordt aan medewerkers in de basisteams en recherche overgebracht via het Netwerk Divers Vakmanschap. Elke eenheid heeft een dergelijk netwerk. In dit netwerk komen ook de expertises en inzichten vanuit de informele medewerkersnetwerken zoals Roze in Blauw en het Joodse Netwerk samen. De informele medewerkersnetwerken staan in goede verbinding met de gemeenschap waar zij uit komen en bieden op die manier een laagdrempelige mogelijkheid voor contact met de politie. Desgewenst kunnen zij slachtoffers ondersteunen wanneer zij een aangifte of melding doen. Verder screent de politie haar systemen op discriminatie en ontvangen de eenheden tweewekelijks een

⁸ De politie is sinds juni 2018 gestart met de implementatie van de individuele beoordeling van reguliere politieambtenaren. Daarvoor krijgen alle medewerkers een training op slachtofferrechten.

overzicht van alle discriminatiezaken (inclusief commune delicten met een discriminatieaspect) die zich hebben afgespeeld in die eenheid. Alles overziende ben ik van oordeel dat de Nederlandse politie in haar aanpak van discriminatie-incidenten op de goede weg is. Met de algemene vorming in de basisopleiding, trainingen en de specialistische inbreng ter ondersteuning van slachtoffer en politiemedewerker vanuit de Netwerken Divers Vakmanschap wordt het belang van slachtoffers geborgd.

Aanbeveling c. Hulp bij begrijpen van het juridisch jargon

Uit het onderzoek komt naar voren dat het juridisch jargon ten aanzien van de strafprocedure voor bepaalde slachtoffers een probleem kan vormen. De politie informeert het slachtoffer over zijn rechten door middel van een «Verklaring van Rechten» en stuurt brieven om het slachtoffer op de hoogte te houden over het verloop van zijn zaak.⁹ Dit zijn standaardbrieven die zijn opgesteld op basis van de wettelijke minimale vereisten. Deze brieven zijn geformuleerd op B1 niveau. Dit is een niveau dat door 80% van de Nederlanders begrepen wordt. Indien op basis van de persoon of de zaak wordt ingeschat dat de brieven onvoldoende toelichting geven, kan gebruik gemaakt worden van een extra vrij tekstveld waarin extra uitleg gegeven kan worden in de brief. Voor slachtoffers die het B1 niveau niet begrijpen, verwijst de werkinstructie van de politie naar het geven van een aanvullende persoonlijke toelichting van de agent aan het slachtoffer. Daarnaast biedt Slachtofferhulp Nederland ook hulp bij het begrijpen van juridisch jargon, zodat slachtoffers gebruik kunnen maken van hun rechten en overzicht hebben in het strafproces.

Aanbeveling d. Standaard opnemen van een aangifte

De onderzoekers geven aan dat het soms voorkomt dat een beoogde aangifte van discriminatie wordt geregistreerd als een melding. In de nieuwe Aanwijzing Discriminatie van het OM is de politie opgedragen aangiften betreffende discriminatie in beginsel op te nemen en in behandeling te nemen. Het is de verantwoordelijkheid van de politie om slachtoffers goed op de hoogte te stellen van het verschil tussen het doen van een aangifte en een melding. Zonder aangifte ligt strafrechtelijke vervolging namelijk in eerste instantie niet voor de hand. De politie dient zoals vastgelegd in de OM Aanwijzing Discriminatie bij een aangifte of melding van een commuun delict alert te zijn op eventuele discriminatieaspecten, ook indien deze door de aangever zelf niet direct als discriminerend worden aangemerkt. In het proces-verbaal c.q. de melding moeten de omstandigheden van het voorval die kunnen wijzen op een discriminatie-aspect expliciet worden vermeld.¹⁰ De strafrechtelijke inzet moet wel steeds in het licht van de bredere aanpak van discriminatie worden gezien. Er moet altijd bekeken worden of andere dan strafrechtelijke middelen een meer betekenisvolle bescherming kunnen geven.

Aanbeveling e. De termen «hetero- en homoseksuele gerichtheid» en «geslacht» in artikel 137c e.v. Sr verduidelijken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bij brief van 8 juli 2019 de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» in de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) te vervangen door de term «seksuele

⁹ Zie voor de «Verklaring van Rechten»:

¹⁰ <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/onderwerpteksten/slachtofferzorg/slachtofferzorg-verklaring-van-rechten-z-card.pdf>

gerichtheid».¹¹ Net als op grond van de AWGB geldt voor de discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht (art. 137c e.v. Sr) dat algemeen wordt aanvaard dat onder «hetero- of homoseksuele gerichtheid» ook biseksuele en lesbische seksuele gerichtheid vallen. Om die reden is er geen strikte juridische noodzaak om de strafrechtelijke bepalingen op dit punt aan te passen. Voor de terminologie van de non-discriminatiegronden in de discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht is echter steeds aansluiting gezocht bij de formulering van de non-discriminatiegronden in de AWGB. Om die reden zal – in navolging van de AWGB – ook in het Wetboek van Strafrecht de term «hetero- of homoseksuele gerichtheid» worden vervangen door «seksuele gerichtheid».

De term «geslacht» in de strafrechtelijke discriminatiebepalingen omvat, net als in de AWGB, mede geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Met de inwerkingtreding van de initiatiefwet-Bergkamp c.s. (Wet verduidelijking rechtspositie transgenderpersonen en intersekse personen) per 1 november 2019 is dit in artikel 1, tweede lid, AWGB verduidelijkt. In lijn hiermee en met hetgeen is toegezegd in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel dat leidde tot de Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen zal de discriminatiegrond «genderidentiteit en genderexpressie» worden toegevoegd aan de artikel 137c en 137e Sr.¹²

Aanbeveling f. Adequate slachtofferhulp

Slachtofferhulp Nederland ondersteunt slachtoffers van haatcriminaliteit met haar reguliere dienstverlening, gericht op het vinden van recht en herstel na de ingrijpende gebeurtenis. Zij hebben goede netwerkcontacten met anti-discriminatievoorzieningen (hierna: ADV's) en belangenorganisaties zoals COC Nederland en Transgender Netwerk Nederland. Indien wenselijk voor de cliënt wordt casuïstisch samengewerkt. Ook hebben zij een interne discriminatiewerkwijzer, evenals een LHBTI+- werkwijzer met de nodige instructies voor hun medewerkers. Op die manier beschikken de medewerkers over de nodige kennis en vaardigheden voor de juiste bejegening. Ook de Summerschool van Slachtofferhulp Nederland had in 2019 discriminatie als onderwerp. Slachtofferhulp Nederland is momenteel bezig om nadere informatie en hulpmiddelen te plaatsen op www.slachtofferhulp.nl.

De onderzoekers gaven aan geen sluitend antwoord te kunnen geven op de vraag of aangevers en/of melders van haatcriminaliteit in de praktijk vanuit de politie worden doorverwezen naar ADV's of naar Slachtofferhulp Nederland. Ik ga in gesprek met de politie, Slachtofferhulp Nederland en ADV's om te onderzoeken of er knelpunten worden ervaren in de doorverwijzing en of dit anders moet worden vormgegeven. Over de uitkomsten hiervan zal ik uw Kamer in het najaar informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹¹ Kamerstuk 34 650, nr. 13

¹² Kamerstuk 35 080, nr. 7